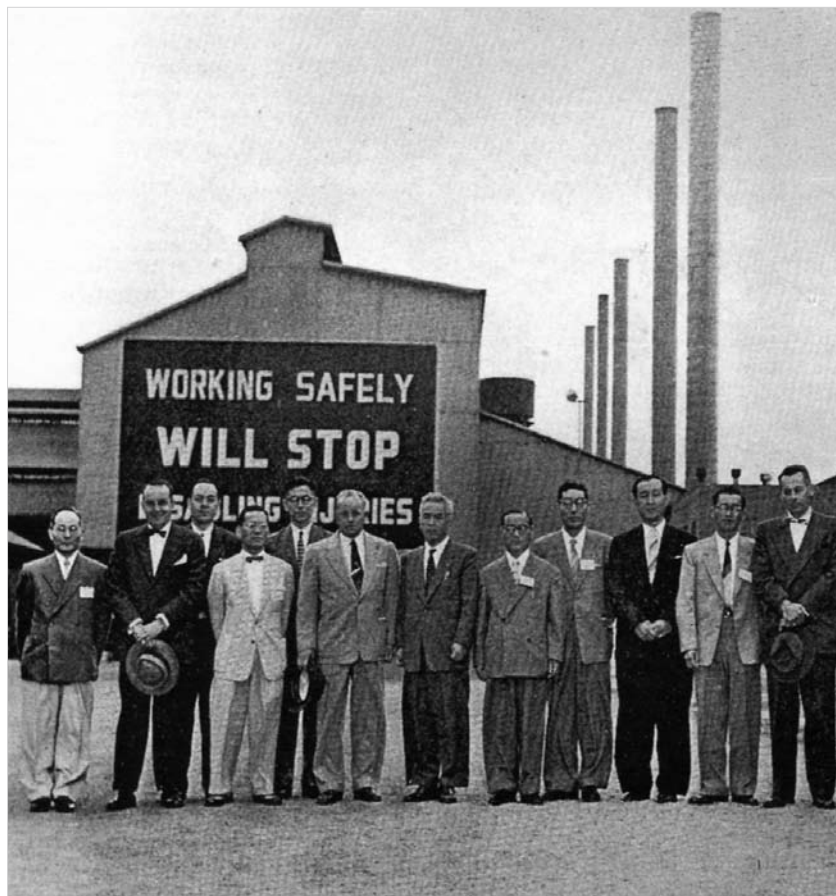


4 노사관계에서 본 아메리카나이제이션

특정: 용대 일본사형이 형상과 미

일본생산성본부의 활동을 중심으로

정진성(丁振聲)



- (위) 베들레헴 퍼시픽 코스트 스틸의 남 샌프란시스코 공장을 방문한 철강생산성시찰단(1955. 6. 8)
- (오른쪽 페이지 위 왼쪽부터) 유에스 스틸을 방문한 제1차 톱매니지먼트팀(1955. 9. 19), 생산성운동을 주도한 나카야마 이치로, 현 일본생산성본부(JPC) 건물



1. 머리말

1955년 3월 일본생산성본부의 설립과 함께 미국의 강력한 이니셔티브 하에 추진된 생산성향상운동(이하 생산성운동)은 일본의 기업경영의 ‘아메리카나이제이션’¹⁾에 결정적으로 기여한 것으로 평가되고 있다.²⁾ 특히 생산성본부가 미국에 파

* **지은이 | 정진성** 서울대학교 경제학과와 동 대학원을 졸업했다. 쓰쿠바대학 대학원 역사·인류학연구과 박사과정을 수료했고, 문학박사 학위를 받았다. 한국개발연구원(KDI) 연구위원과 배재대학교 조교수를 거쳐, 현재 한국방송통신대학교 일본학과 교수(일본경제론 담당)로 있다. 주로 일본 근대의 경제사·경영사, 일본 재벌사, 일본 석탄산업사 등을 연구 주제로 삼아왔으며, 향후 일본근대경제사의 통사적 정리와 일본의 고도경제성장을 연구할 계획에 있다. 주요 저서로는 『일본인의 경제생활』(공저, 한국방송대학교출판부, 2007), 『일본의 기업과 경영』(공저, 한국방송대학교출판부, 2004)이 있으며, 역서로는 『일본경영사』(미야모토 마타오 외 지음, 한울, 2001)가 있다. 주요 논문으로는 「재벌비판을 통해서 본 일본의 반기업정서」(현대일본학회, 『日本研究論叢』 제27호, 2008), 「무역자유화와 일본의 종합 에너지정책」(박태호·박철희 엮음, 『동아시아의 로칼리즘, 내셔널리즘, 리저널리즘 - 일본 국가의 성장과 동아시아 국제질서의 진화를 중심으로』, 인간사랑, 2007), 「高度經濟成長期の石炭産業調整政策 - 生産維持と雇用調整を中心に」(『社会経済史学』 제72卷 第2号, 2006) 등이 있다.

1) 아메리카나이제이션은 “미국 이외의 국가에서 미국에서 지배적인 생산패턴, 소비자행동, 생활양식 등의 채택”으로 정의된다(Dominique Barjot, “Americanization as Cultural Transfers in the Economic Sphere”, *Enterprises et histoire*, No. 32, Juin 2003, p. 41). 제2차 세계대전 이후 유럽 및 일본에서의 아메리카나이제이션에 대한 포괄적인 연구로는 Jonathan Zeitlin and Gary Herrigel ed., *Americanization and Its Limits : Reworking US Technology and Management in Post-War Europe and Japan*, Oxford : Oxford University Press, 2000 ; Dominique Barjot, “Americanization as Cultural transfers in the Economic Sphere”을 참조.

2) 일본의 생산성운동에 관한 문헌으로는, Satoshi Sasaki, “The Emergence of the Productivity Improvement Movement in Postwar Japan and Japanese Productivity Missions Overseas”, *Japanese Yearbook on Business History*, Vol. 12, 1995 ; Kinsaburo Sunagawa, “American Technical Assistance Programs and the Productivity Movement in Japan”, *Japanese Yearbook on Business History*, Vol. 12, 1995 ; Nick Tiratsoo, “The United States Technical Assistance Program in Japan, 1955-62”, *Business History*, Vol. 42 No. 4, Oct. 2000 ; 웨어즈·海老塚明 編 (2004), 『日本生産性運動の原点と展開』, 東京 : 社会経済生産性本部·生産性労働情報センター, 2004를 참조.

견한 시찰단의 보고는 경영기법, 품질관리, 노사관계 등 미국식 경영방식을 일본에 소개하고 이를 적용하는 데 큰 기여를 하였다. 본고에서는 미국의 노사관계가 일본의 노사관계에 미친 영향을 일본생산성본부의 활동을 통해 확인하고 검토하는 것을 목적으로 한다.

근대적 노사관계 구축은 생산성운동이 가장 역점을 둔 사업의 하나였다. ‘근대적’ 노사관계가 생산성운동의 방침으로서 명확히 선언된 것은 ‘창립5주년선언’(1960년 3월 1일)에서이다. 선언에서 금후 활동 방향의 하나로 “노사간 대등의 원칙과 협의의 관행을 조장해 기술혁신에 적응하는 근대적 노사관계 확립을 촉진”하는 것이 선언되었다. 그러나 ‘근대적’이란 표현이 사용되지 않았을 뿐, 노사의 협조적 관계를 강조하는 생산성본부의 방침은 설립 초기부터 명확히 나타나고 있다. 특히 생산성본부가 설립된 지 두 달 후인 1955년 5월 발표된 생산성 3원칙에서는 고용의 증대, 성과의 공정한 분배와 함께 노사의 협력과 협의가 제시되었다.

근대적, 또는 협조적 노사관계 구축에서 생산성운동이 그 모델로 삼은 것은 미국의 노사관계였다. 많은 미국 시찰단의 보고서가 미국의 ‘양호한’ 노사관계를 소개하고 바람직한 노동운동으로서 미국식의 ‘노동조합주의’의 입장에 선 노동운동을 권고하였다. 따라서 미국의 노사관계가 전후 일본의 노사관계의 형성에 중대한 영향을 미쳤을 것이라고 추측하는 것은 지극히 자연스런 일일 것이다. 그러나 미국의 노사관계가 일본의 노사관계에 미친 영향이라는 시각에서 이루어진 연구는 그다지 많지 않다. 그 이유로서는 다음과 같은 것이 생각될 수 있다.

우선 미국의 노사관계는 미국의 생산력을 대표하는 생산기술이나 품질관리 기술 등과 비교할 때 직접적으로는 일본에 대해 훨씬 적은 영향밖에는 미치지 못했다.³⁾ 그것은 노사관계라는 것이 사람들의 가치규범이나 사회의 제도적 전통에

3) 생산성운동을 통한 철강업의 기술혁신에 대해서는 廣田義人, 『技術革新と生産性運動』, ウェザーズ・海老塚明 編, 『日本生産性運動の原点と展開』, 품질관리의 도입에 관해서는 寿永欣三郎・野中いずみ, 『アメリカ経営管理技法の日本への導入と受容』, 山崎広明・橘川武郎 編, 『日本経営史4 '日本的' 経営の連続と断絶』, 東京: 岩波書店, 1995를 참조.

강하게 규제받는 것이며 또한 역사적 경위에 의해서도 다른 과정을 걷기 쉽기 때문이다.⁴⁾ 또한 통상적으로 이해되고 있는 미국 노사관계의 특징은 ‘적대적, 대립적’인 것으로서, 미국의 노사관계가 ‘협력적’으로 이해되고 있는 일본의 노사관계에 어떤 영향을 주거나 모델이 되었을 것이라고는 생각하기 어렵기 때문일 것이다. 그러나 닛타(仁田)의 연구⁵⁾는 생산성운동을 통해 선진된 미국의 노사관계가 전후 일본의 노사관계의 형성에 중요한 역할을 하였음을 보여 주고 있다.

닛타는 생산성본부가 제시한 생산성 3원칙은, 현대 일본 노사관계의 특징을 기업단위의 협력적 노사관계를 기초로 하는 노사관계의 체계라고 생각할 때 그러한 노사관계의 이념 또는 이데올로기로서 상정할 수 있으며, 이러한 3원칙을 실현하는 구체적인 방안이 생산성본부 활동의 한 기동인 노사협의제의 제창, 보급이었다고 한다. 이러한 인식 위에 생산성 3원칙의 제정 및 노사협의제의 보급을 주도한 나카야마 이치로(中山伊知郎)⁶⁾의 사상 형성에 초점을 맞춰, 나카야마가 자신의 문제의식에 입각해서 미국 노사관계의 이상적 측면을 순화해 파악하고 이를 토대로 노사관계의 이데올로기 창출을 위한 작업을 수행하였다고 해석하고 있다.⁷⁾ 본고는 닛타의 선구적 업적을 토대로 하여, 나카야마에 의해서 미국 노사관계의 일면을 이상화하여 창출한 노사관계의 이데올로기가 일본의 주류적 이데올로기로서 정착하는 구체적 과정을 생산성향상운동을 통해 살펴보는 것을 목적으로 한다.

4) 仁田道夫, 「アメリカ的労使関係の確立」, 東京大学社会科学研究所, 『20世紀システム2 経済成長! 基軸』, 東京: 東京大学出版会, 1998, p. 243.

5) 仁田道夫, 「労使関係論と社会政策に関する覚え書 — 中山伊知郎教授と生産性運動」, 『社会政策叢書』編集委員会編, 『社会政策学会100年 — 百年の歩みと来世紀にむかって』(社会政策叢書 第22集), 京都: 啓文社, 1998; 仁田道夫, 「アメリカ的労使関係の確立」.

6) 나카야마 이치로는 경제학자로서 1946년 중앙노동위원회의 발족 이래 공익위원, 1950년부터 60년까지는 회장을 역임하면서 전후 일본노동문제의 해결에 진력하였다. 또한 1955년 생산성본부의 설립 시 부회장으로 참여하여 생산성운동의 추진에 지도적 역할을 하였다.

7) 仁田道夫, 「労使関係論と社会政策に関する覚え書」.

이때 본고가 특히 관심을 가지는 것은 첫째, 생산성운동을 둘러싼 여러 그룹들의 동향이다. 생산성운동은 미국의 이니셔티브에 의해 추진되고 정부의 지원을 받아 전개되었지만, 일본의 민간부문에서의 생산성운동을 지지하는 강력한 그룹의 존재 없이는 추진될 수 없었다. 그러한 그룹이 어떤 논리에서 생산성운동에 참여하고 강력한 리더십을 발휘할 수 있었는지, 또 생산성운동에 반대한 그룹은 어떠한 그룹이며 그들이 생산성운동에 대해 효과적인 대응을 하지 못한 이유는 무엇인지를 밝히는 것은 생산성운동의 성패를 결정하는 중요한 조건의 일단을 구명(究明)하는 작업이 될 수 있다.

두번째로, 본고는 미국의 노사관계가 생산성운동이 전개되는 과정에서 어떤 이미지로 정형화되는가를 보고자 한다. 구체적으로는 미국으로 파견된 생산성시찰단의 미국 노사관계에 대한 보고 내용을 중심으로 살펴본다.

세번째로, 미국의 노사관계가 구체적인 제도로서 일본의 노사관계에 어떤 영향을 주었는가를 보고자 한다. 결론을 먼저 얘기한다면 생산성운동이 협조적 노사관계의 구축을 위해 현실적인 수단으로서 채택한 것은 노사협의제였다. 즉 생산성운동은 협조적 노사관계의 이데올로기를 구축하는 데 미국의 모델을 그 준거로 삼았지만 현실적 수단으로서는 미국에 일반적이지 않은 노사협의제를 선택한 것이다. 이러한 것이 일어난 이유는 무엇이며 여기서 미국의 노사관계는 어떤 의미를 가지는 것인지를 밝힐 필요가 있다.

2. 일본생산성본부의 설립

1) 일본생산성본부의 설립과정⁹⁾

일본생산성본부 설립의 직접적 계기가 된 것은 1953년 12월 15일 주일미국대사관의 상무관(개발조달반장) 해럴드슨(W. C. Haraldson)이 당시 '경제동우회'(經濟同友會, 이하 '동우회')의 상임간사 겸 사무국장이었던 고시 고헤이(郷司浩平)

와 접촉한 것이었다. 그는 설비·기술도입에 편중되어 경영의 합리화에 힘을 기울이지 않는 일본의 경향을 비판하고 그 문제를 해소하기 위해 유럽에서 성과를 낸 AACP(Anglo-American Council on Productivity, 영미생산성협의회)와 같은 생산성기관을 설치할 것을 권고하고, 미국은 그것에 대한 원조를 할 의향이 있음을 고시에게 전했다. 동우회는 그의 제안을 받아들여 다른 경제단체에도 참여를 촉구했다. 이에 경제단체연합회(經濟団体連合會, 이하 '경단련'), 일본경제연합(日経連), 일본상공회의소(日商) 및 동우회의 4단체 수뇌가 회합하여, 1954년 3월 19일 생산성추진기관인 '일미생산성증강위원회'(日米生産性増強委員会)가 발족하였다. 이 위원회는 6월 15일 사무국을 개설하고, '일본생산성협의회'(日本生産性協議會)로 개칭하였다.

한편 일본의 통산성도 AACP의 활동에 주목하여 연구를 진행하고 있었으며 51년에 '산업합리화심'의 건의 형식으로 일본생산성센터의 설립을 구상하였지만 구체화되지 못했다. 통산성이 생산성운동을 본격적으로 검토하게 된 것은 전술한 해럴드슨과 동우회 간부의 회담 이후이다. 통산성은 54년 8월 일본생산성협의회에 대해 국민 협력에 의한 강력한 운동을 추진할 것을 제안하여, 협의의 결과 생산성기관은 민간단체로 기능하고 보조금의 사용방도에 정부의 제약을 받지 않는 것 등이 확인되었다.

9월에는 FOA(Foreign Operations Agency, 대외활동국) 산업기술원조과장 할란(John G. Harlan)의 방일을 계기로 통산·외무·노동 각성, 일본생산성협회, 미국대사관 사이에 협정이 이루어졌다. 주목되는 것은, 할란은 유럽에서의 경험을 토대로 일본의 생산성운동도 정부·노동조합·경영의 3자 구성으로 추진하는 것이 바람직하다고 강력히 권고한 점이다. 이 권고는 받아들여져 할란이 귀국

8) 일본생산성본부의 설립과정에 관한 기술은 특별한 설명이 없는 경우는 日本生産性本部 編, 『生産性運動10年の歩み』, 東京: 日本生産性本部, 1965; 『生産性運動30年史』, 東京: 日本生産性本部, 1985에 의거하고 있다.

하기 전에 협의회 대표와 주요관청(통산·외무·노동), 미국대사관 대표가 모여 협의회의 금후의 방침, 기구의 문제, 조직의 대강을 결정했다. 이 시점에서 '일본생산성협의회'는 3자 구성의 '생산성본부' 설립의 준비기관으로 바뀌었다. 이런 움직임에 대응하여 통산성에서는 9월에 "‘일본생산성본부’를 민간단체로서 설립하고, 정부가 행하는 생산성향상대책과 호응하여 민간에서 국민적 규모로 활발한 운동을 전개하고 우리나라 산업의 생산성의 비약적 향상을 도모"할 것을 성의(省議) 결정하여 각의에서 이것이 승인되었다. 동시에 미국과의 원조수용에 관한 협정체결, 일본생산성본부에 대한 정부의 조성 및 본부와 정부의 연락조정을 하는 '일본생산성연락회의'의 설치에 관한 제 조치 등을 내용으로 하는 '생산성향상대책'이 결정되었다. 그리하여 현안이었던 노동조합의 참가가 실현되지 않은 채 일본생산성본부가 1955년 3월 1일 설립되었다.

생산성본부 설립에서 주목되는 점은 생산성운동에 국민운동으로서의 성격을 부여하고자 한 점이다. 55년 2월 14일의 설립취의서는 생산성향상은 '노사 및 일반소비자'의 '공동의 이익'을 증진하는 것을 목적으로 하는 것이며, 생산성향상운동의 효과를 기대하기 위해서는 생산의 담당자인 '경영자·노동자'만이 아니라 널리 '전국민'의 '협력'이 필요하기 때문에 경영자, 노동자, 학식경험자의 3자로 구성된 자주적 기구인 생산성본부를 설립함을 강조했다. 이처럼 국민운동으로서의 성격을 강조한 것은, 당시 생산성운동에 대해 비판적인 의견이 주류였던 노동층의 의구심을 불식하고 그 참가를 이끌어 내기 위한 것이라고 생각된다. 생산성운동의 추진자들은 생산성향상이 종래의 '합리화'나 '능률증진'과 다른 점은 그 성과를 소비자도 노동자도 똑같이 향수(享受)하는 점에 있음을 기회가 있을 때마다 강조했지만 결국 생산성본부의 설립 시까지 노동조합의 참여를 이끌어 내지 못했다.

이러한 상황에서 생산성본부는 생산성운동의 본질을 명확히 이해시키고 노동조합의 협력을 얻기 위해 생산성운동의 기본방침을 명시할 필요성을 절감하게

되었다. 1955년 5월 20일의 제1회 일본생산성연락회의에서 결정한 '생산성향상 운동에 관한 요해사항(了解事項)', 이른바 '생산성 3원칙'은 그런 요구에 대한 대답이었다. 생산성 3원칙의 내용은 다음과 같다.

1. 생산성의 향상은 궁극적으로는 고용을 증대시키는 것이지만, 과도적 과잉인 원에 대해서는 국민경제적 관점에서 가능한 한 배치전환이나 기타 방법에 의해 실업을 방지하고자 관민협력하여 적절한 조치를 강구하는 것으로 한다.
2. 생산성향상을 위한 구체적 방식에 대해서는 각 기업의 실정에 즉하여 노사가 협력하여 이를 연구, 협의하는 것으로 한다.
3. 생산성향상의 제 성과는 경영자, 노동자 및 소비자에게 국민경제의 실정에 대응하여 공정하게 분배되는 것으로 한다.

고용증대, 노사협력, 성과의 공정한 배분으로 요약되는 생산성 3원칙은 이후 생산성운동의 기본적 이념이 되었을 뿐만 아니라 일본의 노사관계의 명확한 방향을 제시한 것으로 획기적인 것이었다.

2) 미국의 의도

일본생산성본부의 설립은 전술한 바와 같이 미국의 적극적인 이니셔티브에 의해 추진되었다. 미국이 생산성추진기관의 설치를 제의한 것은 1952년 샌프란시스코 강화조약에 의해 독립한 지 얼마 되지 않는 일본의 미래에 대한 불안을 느끼고 있었기 때문이다. 주지하는 바와 같이 미소 간의 대립이 격화하는 가운데, 특히 한국전쟁 발발 후 미국은 일본을 동아시아에서의 공산주의에 대한 방파제로서 간주하게 되었다. 이에 따라 일본이 정치적으로 안정되고 경제적으로 자립할 수 있도록 하는 것이 미국으로서 중요한 의미를 가지게 되었다. 그러나 이 시점에서 미국은 일본이 단기의 경제 프로그램에서는 놀랄 만한 성공을 거두고 있지만 장기적

시점에서는 여전히 성공적이지 못하다고 판단하고 있었으며, 또한 일본에서의 공산주의의 영향력에 대해서도 우려하고 있었다.⁹⁾ 이러한 이유에 의해 미국은 일본 경제의 근대화를 촉진하기 위한 기술지원 프로그램을 추진할 필요가 있다고 결론을 내렸으며 이미 유럽에서 시행되어 워싱턴 당국이 높이 평가한 AACP와 같은 기관이 그 모델이 되었다.

AACP¹⁰⁾는 1948년 가을 미국경제협력국 호프만(P. Hoffman) 국장과 영국의 크립스(S. Cripps) 재무장관 간의 협의에 의해 설립되었다. 이는 민간단체로서 설립되었으나 그 자금의 대개는 미국정부 및 마셜플랜의 대충자금(counterpart fund)으로써 충당되었다. 조직은 영국반과 미국반으로 나누어져 영국반은 영국 산업연맹, 영국경영자총연맹 및 영국노동조합회의 대표 12명, 미국반은 미국의 노사대표 8명으로 구성되었다. 이처럼 노사 각각의 최고대표자로 구성된 것이 이 협의회의 특징이었다. 협의회는 영국의 산업 조직, 생산방법, 기술 분야 등에서 미국과 자유로운 지식교환을 하여 그에 의해 영국산업의 생산성 향상을 도모하는 것에 노력하였고 그 목적 달성을 위해 산업별, 문제별 시찰단을 미국에 보내 그 시찰연구 결과를 보고서로 발표하도록 했다.

AACP에 의해 1952년까지 영국에서 138개의 시찰단이 미국에 파견되었다. 시찰단의 보고서는 영국에서만 50만 부 이상이 배포되었으며 시찰단원의 보고회가 영국 각지에서 발표되었다. 이와 같은 시찰단의 보고는 전반적으로 미국이 가지는 생산성상의 우위를 미국의 기술적 우월성이나 풍부한 자원조건에서가 아니라 미국의 생활양식, 즉 생산 지향적 태도에서 찾고 있었다.¹¹⁾ 결국 시찰단의 보고서는 생산성향상이라는 개념의 중요성만을 수용하도록 한 것이 아니었다. 미국의

9) Nick Tiratsoo, "The United States Technical Assistance Program in Japan, 1955-62", 2000, pp. 118~19.

10) AACP에 대해서는 Anthony Carew, *Labour under the Marshall Plan : the Politics of Productivity and the Marketing of Management Science*, Manchester : Manchester University Press, 1987의 chap. 9를 참조.

11) Carew, *Labour under the Marshall Plan*, p. 143.

경영자만이 아니라 노동자들도 신봉하고 있는 자유기업체제에 뿌리를 내린 생산성향상에 대한 미국식 어프로치를 수용하도록 하는 것이었다. 미국의 높은 생산성의 비밀은 기계에 있는 것이 아니라 노동자와 보스의 무조건적 협동에 있음이 선전되었다. 이것은 공산주의를 격파하고 미국의 생활방식을 수출하고자 하는 생산성운동의 이데올로기이기도 했다.¹²⁾

일본에서의 생산성운동이 AACP를 모델로 했다는 것은 생산성운동이 단순한 기술지원이 아니라 미국적 사고방식, 생활양식의 수출을 의도하고 있음을 의미한다. 즉 미국의 입장에서 일본에서 전개되는 생산성운동은 미국적 사고방식과 생활양식을 보급하기 위한 ‘복음적’ 또는 ‘십자군’적 성격의 것이어야 했다.¹³⁾ AACP가 미국의 높은 생산성의 요인으로서 노사간의 협조를 선전하고 있는 것처럼 일본에서도 노동조합의 참여는 불가결한 전제였다. 더구나 일본에서도 생산성운동에는 공산주의에 대항하기 위한 이데올로기로서의 역할이 부여되고 있었다. 미국은 일본의 노동조합운동의 일부가 공산주의에 편향되고 있음을 인지하고 있었으며, 반공산주의 동맹을 구축하는 것을 급무로 파악하였다. 일본에서의 생산성운동은 건전한 우익 노동조합주의자의 양성이라는 준정치적 목표와 밀접히 연계되며 전개되었다.¹⁴⁾

3. 생산성운동에 대한 일본 국내의 반응

1) 일본정부

미국으로부터의 제안이 있기 전부터 일본정부는 유럽에서의 생산성운동에 대해 관심을 가지고 있었다. 전술한 바와 같이 통산성은 영국의 생산성협회의 활동

12) Carew, *Labour under the Marshall Plan*, p. 156.

13) Tiratsoo, "The United States Technical Assistance Program in Japan, 1955-62", p. 120

14) Tiratsoo, "The United States Technical Assistance Program in Japan, 1955-62", p. 122.

에 주목하여 연구를 추진했고, 1951년에 '산업합리화심의회'의 건의의 형식으로 일본생산성센터의 설립을 구상하였지만 구체화되지 못했다. 통산성이 건의한 일본생산성센터의 내용은 알 수 없지만, 당시 통산성이 강력하게 추진하고 있었던 '산업합리화' 정책의 내용을 볼 때, 노동조합의 참여를 전제로 한 생산성향상이란 아이디어는 이 시기에 아직 통산성 내부에서는 없었다고 추측된다. 산업합리화심의회가 51년 2월에 발표한 제1회 답신의 '기업의 내부활동'에 관한 항목을 보면, 생산수단의 유효이용, 노동력의 활용, 경영방법의 개선의 세 측면에 대해 문제점을 열거하고, 이 중 노동활용의 면에서는 '노동관리조직의 개선', '직장교육, 직장훈련의 철저', '노동환경의 정비', '능률적 임금제도의 채용' 등을 지적하고 있지만, 노동자의 참여를 통한 생산성향상에 대한 언급은 없었다.

일본정부가 노동조합을 파트너로서 참가시키는 생산성운동 기관의 설치에 적극적인 움직임을 보인 것은 전술한 바와 같이 미국으로부터 생산성기구 설치 제의가 들어온 이후였다. 미국은 여전히 불안정한 국가였던 일본에 기술적인 원조를 제공하기 위해서는 정부의 참여가 반드시 필요하다고 생각했으며 1954년에 일본정부의 생산성운동 참여가 결정됨에 따라 비로소 기술적인 원조가 시작되었다.¹⁵⁾

이처럼 일본정부의 생산성운동 참여는 미국의 적극적인 요청에 의한 것으로 일본정부의 주도 하에 이루어진 것은 아니었다. 그러나 3자 구성의 원칙 하에 생산성운동을 전개하는 것으로 결정되고 나서 정부의 참여는 본격화되고 이후 정부의 지도성을 강화하여 생산성운동은 국민운동적 성격을 띠게 되었다. 이 과정에서 노동성을 중심으로 노동조합의 참여를 위한 필사의 공작이 펼쳐졌다.¹⁶⁾

15) Kinsaburo Sunaga, "American Technical Assistance Programs and the Productivity Movement in Japan", *Japanese Yearbook on Business History*, Volume 12, 1995, p. 26.

16) 中岡哲郎, 『生産性向上運動と労働組合の対応』, 355쪽.

2) 재계

생산성운동에 대한 일본 재계의 최초의 반응은 소극적인 것이었다. 『생산성운동 30년사』(生産性運動30年史, 이하 『30년사』)에 의하면 해럴드슨이 처음 생산성기관 설치 문제로 접촉한 것은 '경단련'이었지만 경단련 회장인 이시카와 이치로(石川一郎)가 반응을 보이지 않았기 때문에 경제동우회 쪽과 접촉하게 되었다고 한다.¹⁷⁾ 경단련이 움직이지 않은 이유의 하나로서 생산성운동을 주도하는 미국의 정치색에 대한 재계의 경계심이 지적되고 있다.¹⁸⁾ 이에 더하여 생산성운동에 노동조합이 파트너로서 참여하는 데 대한 재계의 불만도 작용한 것으로 추측된다. 생산성운동이 시작된 직후 열린 좌담회에서 있었던 “3자 구성이란 말은 좋지만, 노동조합의 참가를 받아들이지 않으면 안 된다고 하면 결국 이윤분배문제가 강하게 나올 수밖에 없고 노조를 끌어들이기 위해서는 먹이를 뿌리지 않으면 안 된다. …… 무책임한 얘기가 아닌가. 누가 내는가. 생산성본부가 그것을 보상해 주는가”¹⁹⁾와 같은 발언에서 알 수 있는 바와 같이 노동조합이 참여하는 생산성운동에 대한 경영자로부터의 강한 반발이 있었음을 알 수 있다.²⁰⁾ 이러한 경영자 측의 반발 및 경계에는, 전쟁이 끝난 직후 노사협의기관인 경영협의회가 인사 및 경리와 같은 경영권 사항에 대한 노동조합의 투쟁의 장으로서 이용되었던, 경영자로서는 고통스러운 기억이 깔려 있었다.

생산성운동에 대한 이해가 재계나 정부에서 아직 충분하지 못했던 상황에서 미국의 제안에 적극적으로 대응한 것은 동우회였다. 동우회가 이처럼 재빠른 대응을 할 수 있었던 것은, 동우회 자신이 설립 시부터 노사협조를 지향하고 있었다

17) 日本生産性本部 編, 『生産性運動30年史』, 1985, 96쪽.

18) 中岡哲郎, 「生産性向上運動と労働組合の対応」, 西村韶通・木村敏男・中岡哲郎 監修, 『大阪社会労働運動史 第四巻』, 財団法人大阪社会運動協会, 354쪽.

19) 「座談会:生産性向上運動をめぐって」, 『中央公論』, 1955년 11月号.

20) 티랏수도 노동자 참여를 전제로 한 생산성기관의 설립까지 재계로부터의 저항이 있었음을 언급하고 있지만, 명확한 사례를 제시하고 있지는 않다(Tiratsoo, "The United States Technical Assistance Program in Japan, 1955-62", p. 120).

는 점, 그리고 동우회 간부로 유럽에서의 생산성운동 상황을 직접 체험하고 이해했던 고시 고헤이가 있었기 때문이었다.

1946년 4월 진보적인 중견경제인에 의해 결성된 동우회는, 결성 초기부터 자본과 분리된 경제직능인의 입장에서 경제재건을 위한 노사 협조체제의 구축에 다대한 관심을 가지고 당시로는 혁신적인 정책 제언을 해왔다.²¹⁾ 특히 1947년 7월에 완성된 「기업민주화시안」은 산업의 운영에 관해 모든 관계자로 하여금 거기에 참여하도록 하는 것을 경제민주화의 핵심으로 보고, 자본과 경영의 분리를 전제로 하여 노동자가 경영자와 같은 표결권을 가지는 ‘기업민주화의 중핵기관인 경영협의회’의 제도화 등을 제언한 것으로서 당시 비상한 관심을 끌었다.²²⁾ 더구나 동우회는 실제로 노동조합 세력과 함께 노사협조를 통해 경제부흥을 달성하고자 한 경제부흥회의의 설립(1947년 2월)을 주도하였다.

그러나 이 경제부흥회의가 이렇다 할 성과를 내지 못하고 해산함으로써 (1948년 4월) 동우회의 노사협조노선은 좌절하고 만다. 경제부흥회의의 실패는 경제부흥회의를 계급투쟁의 수단으로 이용하려 했던 ‘산별회의’²³⁾의 전략에 의한 것이지만, 동우회 내의 가장 급진적인 분파가 동우회 전체의 동의를 얻지 못했기 때문이기도 했다. 경제부흥회의가 실패한 이후 동우회는 경영권을 강조하고 경영권의 인정을 전제로 한 노사협조 노선을 분명히 하게 되었다.²⁴⁾ 그러나 「기업민주

21) 창립에서 1950년대까지의 경제동우회에 관해서는, 經濟同友会, 『經濟同友会十年史』, 東京: 經濟同友会, 1956; 岡崎哲二・菅山真次・西沢保・米倉誠一郎, 『戦後日本経済と經濟同友会』, 東京: 岩波書店, 1996을 참조

22) 「기업민주화시안」은 후술하는 경제부흥회의의 핵심내용인 경영협의회에 관한 이론적 근거를 부여할 필요에 의해 작성되었다. 1947년 초부터 동우회 내에 오쓰카 반조(大塚萬丈) 간사를 위원장으로 하는 경제민주화연구회를 중심으로 작업이 진행되어 7월 그 성인을 보았지만, 동우회 전원의 찬성을 얻지는 못해 경제민주화연구회의의 시안이라는 형태로 1947년 11월 소책자로 발간되었다.

23) ‘全日本産業別労働組合会議’의 약칭. 1946년 8월, 21개의 산업별조직이 모여 결성된 노동조합의 전국조직. 공산당의 강력한 지도 하에 일본노동조합총동맹과 대립하였다. 1947년 2·1 스트라이크를 지향하는 중심적 조직이었지만, 스트라이크 금지 후 점차 공산당의 지도를 비판하는 세력이 확대되어 48년 민주화동맹이 내부에 발생됨에 따라 49년 전국 산업별노동조합연합(산신별)이 결성되었다. 그러나 50년 레드 퍼지가 강행되는 가운데 주요 단위산업이 탈퇴하여 총평이 설립되면서 노동운동의 주도권을 상실하고 58년 2월 정식으로 해산하였다.

24) 菅山真次, 「企業民主化」, 岡崎哲二・菅山真次・米倉誠一郎, 『戦後日本経済と經濟同友会』, 1996.

화시안」에서 제시된 “소유로부터 분리된 ‘경영’과 ‘노동’이 기업의 주체적 세력이 되어 노사협동체제로 생산을 증강한다”고 하는 기업민주화의 이념은 동우회의 ‘사상형성의 거점’²⁵⁾으로서 이후 동우회의 사상과 운동에 다대한 영향을 주었다.

이와 같이 협조적 노사관계 구축에 적극적이었던 동우회가 노동조합의 참여를 전제로 하는 생산성운동에 민감하게 반응한 것은 어쩌면 당연한 것이었을지도 모른다. 더구나 동우회는 당시 유럽에 파견되었던 고시 고헤이의 귀국보고를 통해서 유럽에서 이미 전개되고 있었던 생산성운동에 대한 지식을 가지고 있었다.²⁶⁾

고시는 약 두 달간의 시찰을 마치고 「서독에서의 경영참가와 노사관계」에 대해서 보고하였다.²⁷⁾ 고시의 결론은 서독 부흥의 최대 원인은 노사협조주의, 즉 노사가 “서로 긴밀히 협조하고 부흥에 매진”하는 데 있다는 것이었다. 그러나 이 보고서에서 노사협조와 생산성운동의 관계는 언급되지 않고 노사협조를 국민 각자가 스스로 협조하는 독일의 민족성에서 구하고 있다. 고시가 유럽 시찰에서 얻은 또 하나의 중요한 성과는 AACP의 활동에 대한 정보를 얻고 또 그 활동을 총괄한 그레이엄 허턴(Graham Hutton)의 저서 『우리도 성공할 수 있다』(*We Too Can Prosper*)를 알게 되어 귀국 후 이를 정독한 것이다. 허턴의 결론은 미국의 높은 생산성의 비결은 “노동자와 경영자 간의 격의 없는 협동”에 있으며 영국의 전후 경제를 다시 일으키기 위해서는 경영관리기술을 습득하여 경영의 스타일을 바꾸지 않으면 안 된다는 것이었다.²⁸⁾ 고시는, 영국의 시찰단이 미국에서 생산성이 높

25) 菅山真次, 「企業民主化」, 1쪽. ‘사상형성의 거점’의 출전은 山下静一, 『戦後経営者の群像』, 東京: 日本経済新聞社, 17쪽.

26) 동우회는 1953년 5월 17일부터 빈에서 열리는 국제상업회의소(ICC) 총회에 고시 고헤이 상임간사의 파견을 결정하고, 전후 구미 제국의 노사관계를 시찰하도록 했다.

27) 당시의 고시 고헤이에 대해서는 海老塚明, 「生産性運動とは何であつたのか — 経済とイデオロギー」, ウェザーズ・海老塚明 編, 『日本生産性運動の原点と展開』, 東京: 社会経済生産性本部・生産性労働情報センター, 2004; 中村隆英他 編, 『現代史を創る人びと3(郷司浩平)』, 東京: 毎日新聞社, 1972를 참조.

28) 西沢保, 「産業合理化と生産性向上運動」(1996), 岡崎哲二・菅山真次・米倉誠一郎, 『戦後日本経済と経済同友会』, 98쪽.

은 것은 기술진보 때문이라고 예측했지만 더 큰 요인은 우수한 매니지먼트였다는 사실, 결국 기계나 기술보다도 사람의 문제라고 한 점에서 특히 큰 감명을 받았다고 하고 있다.²⁹⁾ 고시가 유럽의 생산성운동을 단순한 기술습득의 문제가 아니라, 사람의 문제, 매니지먼트에서의 인간관계의 문제로 인식한 것은 일본의 생산성운동의 방향을 예시하는 것으로서 흥미 깊다.

3) 노동조합

노동조합의 참여를 전제로 한 생산성기관의 설립이 결정되었음에도 불구하고 노동조합의 참여 없이 생산성본부가 설립된 데에서 알 수 있듯이 노동조합의 참여는 용이하게 달성되지 못했다. 노동조합의 참여는 본부 설립 후인 55년 6월에 일본노동조합총동맹(이하 '총동맹')³⁰⁾의 참가에 의해 비로소 실현되었다. 총동맹 가입 후 전일본노동조합회의(이하 '전로회의')³¹⁾가 7월에 협력을 표명하고 일본해원조합이 11월에 가입을 결정했지만, 당시 노동조합의 주도세력이었던 일본노동조합총평의회(이하 '총평')³²⁾는 생산성운동에 대한 반대 입장을 명확히 하고 참가하지 않았다.

총평이 생산성운동에 대한 입장을 처음으로 밝힌 것은 55년 2월의 상임간사회에서였다. 총평은 한편에서는 생산성향상의 필요성은 인정하면서도, 생산성기

29) 中村隆英他編, 『現代史を創る人びと3(郷司浩平)』, 38쪽.

30) 1946년 8월 1일 창립된 총동맹은 우파계의 전국노동조합중앙조직으로, 자본가 계급과 함께 좌익 소아병환자와의 투쟁을 운동방침으로 하여 좌파계의 산별회의와 격렬히 대립하였다. 1949년 11월 국제자유노동조합연맹이 결성됨에 따라 이와 연계하는 일본의 노동전선의 재편을 기도하여 좌파는 민동파(산별회의의 민주화 동맹)와 총평(일본노동조합총평의회)을 결성하고 51년 3월에 총동맹의 해산대회를 거행하였으나, 우파는 해산에 반대하여 총평을 탈퇴, 총동맹을 재건·존속시켰다.

31) 1954년 4월 총평의 좌선회에 반발하여 총평을 탈퇴한 일본해원조합, 전국섬유산업노동조합연맹 등은 총동맹과 함께 전로회의를 결성하였다(당시의 가맹조합원수 84만 명). 전로회의는 총평에 대항하는 반공우파조합의 연합체로서 노동조합주의를 제창하고 당시의 우파사회당을 지지, 국제자유노동조합연맹에의 가입을 지향했다.

32) 극좌적 행동을 취하고 있던 산별회의를 약체화시켜 노동조합운동의 대세를 장악한 민동파와, 총동맹 좌파에 의해 1950년 7월 결성된 총평은 결성 당시 정식가맹조합 17, 조직인원 공칭 377만여 명의 최대의 노동조합전국조직이었다.

관은 “미국 FOA(대외활동국)의 지시와 원조 하에 만들어진” 것이며, “MSA³³⁾의 군사적·정치적 목표를 실시하기 위해 일본경제에 대한 지배를 더욱 확실하게 이익이 있는 것으로 하기 위한” 것이기 때문에 반대한다는 입장이었다.³⁴⁾ 이러한 태도는 7월 제6회 대회에서도 다시 확인되었다. 대회선언의 모두에, 일본은 지금 대미 종속과 원자전쟁 준비를 위한 내외 독점자본의 군사체제강화 중에 있으며 생산성 향상의 이름을 빌려 착취와 분열 정책이 실시되고 노동강화와 임금 절하, 해고의 증대에 의해 생활의 파괴와 권리의 탈취가 강행되고 있다고 하였으며, 운동방침에 있는 ‘내외정세의 변화와 그 발전방향’ 중에서 생산성향상운동은 “일본경제의 예속화”를 강화하고 “노동조건을 악화시켜 국민생활을 더욱 끌어내리는 ‘기구’(機構)”로 규정하였다.³⁵⁾

이와 같은 생산성운동에 대한 총평의 인식은 생산성운동을 내외독점자본의 새로운 착취기구로 규정하는 준엄한 것으로서, 당시 총평의 정치적·이데올로기적 입장을 직접적으로 반영하는 것이었다. 총평은 설립 당시에는 ‘공산당 조합지배와 폭력적 혁명방침’을 배제하고 ‘자유롭고 민주적인 노동조합’의 결집의 기초가 되겠다고 선언했으며, 국제자유노련(ICFTU)에의 가맹을 지향하였다. 그러나 한국전쟁 하에서 미국을 중심으로 하는 서측과의 단독강화, 일미안전보장조약의 체결이 추진됨에 따라 총평은 51년 3월에 개최된 제2회 대회에서 국제자유노련에의 일괄가맹안을 부결하고, 전면강화·중립견지·군사기지제공반대·재군비반

33) MSA는 1951년 10월에 성립한 상호안전보장법(Mutual Security Act)을 의미한다. 미국은 1947년 이른바 마셜플랜에 의거하여 유럽에 대한 거액의 경제적 지원을 실시하였으나 1950년 한국전쟁의 발발에 따라 원조의 군사적 색채가 강화되었다. 1951년 마셜플랜이 종결됨에 따라 대외원조업무는 경제협력국(ECA, Economic Cooperation Agency)에서 상호안전보장법에 의해 설치된 상호안전보장청(MSA, Mutual Security Agency)으로 이관되었다. 원조의 군사적·비군사적 성격을 둘러싸고 기구의 임무 범위에는 변동이 있었지만, 경제원조계획에 대해서는 1953년부터는 대외활동국(FOA), 55년 이후는 국제협력국(ICA, International Cooperation Agency)에서 담당하게 되었다.

34) 日本生産性本部 編, 『生産性運動30年史』, 152쪽; 日本生産本部生産性研究所, 『生産性運動と労組 —生産性向上運動に対する労働組合の対応と変化に関する調査』, 日本生産本部生産性研究所, 1958, 3쪽.

35) 日本生産性本部 編, 『生産性運動30年史』, 152~53쪽.

대의 ‘평화 4원칙’을 채택하여 GHQ(연합군최고사령관총사령부)의 의향에 반하는 방침을 취함으로써 이른바 ‘닭에서 집오리로’라고 불리는 좌선회를 하였다.³⁶⁾ 강화조약 발효 이후 총평은 1952년 가을의 임금 인상 장기 스트라이크를 전개하여 총평의 전투성을 인상짓는 한편 다카노 미노루(高野実) 사무국장 하에 군사기치 반대투쟁, 원수폭금지운동을 지지하고, 한국전쟁 휴전 시에는 평화경제국민회의 운동을 제창하는 등 반체제 국민운동의 조직자로서 역할을 했다. 총평의 지도부는 1955년 7월 제6회 대회에서 반체제파 국민운동의 조직자에서, 경제투쟁을 운동의 기축으로 잡고 산업별통일투쟁으로 춘투를 조직하는 방향으로 노선(오타太田-이와이岩井 라인)을 전환했지만, 정치적인 면에서 ‘평화와 민주주의’형 국민운동의 중심적인 담당자로서의 총평의 입장은 계속해서 유지되었다.³⁷⁾ 반체제파 국민운동의 담당자인 총평으로서는 미국 주도의 생산성향상운동에 반대하지 않을 수 없었다.

그러나 생산성운동에 반대하는 총평은 유효한 대응을 하지 못했다. 총평 지도부의 강경한 반대노선에도 불구하고 산하 단위조합에서는 노사협의를제나 생산성향상의 성과배분 등을 둘러싸고 총동맹이나 전로회의와 거의 다르지 않은 실천이 이루어지고 있었으며, 생산성본부가 계획한 각종 시찰단 팀에도 총평계 조합의 간부가 참여하였다.³⁸⁾ 생산성본부의 조사에 의하면 총평의 생산성운동에 대한 반대는 생산성운동에 관심이 없으면서 관념적으로 반대하고 있는 총평의 3분의 2를 차지하는 관공노조(官公労組)의 생각을 반영하는 것으로, 실제로는 대부분의 단위조합에서 생산성운동의 방향으로 노사협력 체제가 이루어지고 있었다고

36) 여기에는 일본이 냉전체제 하에 전쟁에 말려들어 가는 것에 대한 국민들의 불안, 닛지 라인, 레드 퍼지이의 추종 강요, 조합의 어용화·산보화의 위협에 직면하여 적극적으로 공격성 있는 노동자의 단결을 구축하고자 하는 판단이 있었다(兵藤剣, 『労働の戦後史 上』, 東京: 東京大学出版会, 1997, 98쪽).

37) 兵藤剣, 『労働の戦後史(上)』, 199쪽.

38) 全労十年史編纂委員会, 『全労十年史』, 東京: 全労十年史編纂委員会 1968.

한다.³⁹⁾ 이상의 기술은 생산성운동을 지지하는 측의 기록이지만, 총평계의 자료를 통해서도 하부 조합의 지도부 방침에 대한 반발은 확인된다. 예를 들어 총평계 전국금속(이하 전금)의 경우를 보면, 1955년 3월 9~10일에 개최한 제4회 중앙집행 위원회에서는 전금의 각 지부조합원으로부터 “생산성을 향상시키는 것이 왜 나쁜 것인가, 기계를 도입하고 코스트 다운을 도모하는 것은 필요하지 않은가 하는 의문이 백출”했다.⁴⁰⁾ 56년 10월에 전금 오사카 지부(全金大阪地本) 제4회 대회에 제출한 조사에 의하면 생산성향상운동에 반대라고 대답한 것은 산하 87지부 중 불과 11지부(12.6%)이고 실로 66지부(75.9%)가 모르겠다고 대답하고 있다.⁴¹⁾ 이와 같은 하부조직의 질문에 대한 총평 지도부의 대답은 “자본주의 하에서의 생산성향상은 노동자의 착취로 되고, 사회주의가 되어야 비로소 노동자의 복지로 된다”는 것이었다. 이러한 지도부의 입장은 생산성향상의 문제를 자본주의인가, 사회주의인가 하는 체제의 문제로 환원시키는 것이었다. 그러나 당시의 생산현장에서는 현장노동자로부터 설비근대화의 요구가 제기되고 있었으며, 총평의 생산성향상운동 반대의 방침은 이러한 현장의 요구를 포용하지 못했다.⁴²⁾

한편 총평과 대립하고 있던 총동맹과 전로회의는 생산성운동에 긍정적인 반응을 보였다. 최초로 생산성운동에 긍정적인 반응을 보인 총동맹은 1955년 6월 23, 24일 제2회 중앙위원회(第二回中央委員会)에서 「생산성향상운동에 대한 총동맹의 태도에 관한 건」을 결정하고 아래와 같은 이른바 「총동맹 8원칙」(總同盟八原則)을 제시하였다.

39) 日本生産性本部, 「生産性運動とわが国労働組合の動向」(1958년 1월), 『わが国労使協議制の推進とその発展』, 1980, 80쪽

40) 中岡哲郎, 「生産性向上運動と労働組合の対応」, 363쪽(원 자료는 『全金大阪地本四〇年史』, 159쪽).

41) 中岡哲郎, 「生産性向上運動と労働組合の対応」, 363쪽(원 자료는 『全金大阪地本四〇年史』, 161쪽).

42) 中岡哲郎, 「生産性向上運動と労働組合の対応」, 363~366쪽.

1. 생산성향상운동은 개개의 합리화운동·능률증진운동과는 다르며, 일본경제
자립과 국민생활 향상을 지향하는 종합적 시책에 관통되고 있는 운동이다.
2. 생산성향상운동은 노동강화에 의한 기업수익의 증대를 목표로 하는 것이 아
니며 오히려 노동조건향상, 실질임금향상을 가져오는 것이다.
3. 생산성향상운동은 경제의 확대, 발전을 통해 고용량의 증대를 가져와야 한
다. 따라서 사용자 및 정부는 실업의 위험을 제거하고 고용의 안정을 도모하
기 위한 유효한 조치를 강구해야 한다.
4. 생산성향상운동은 자본의 집중을 가져오는 것이 아니라 중소기업의 안정과
그 노동자의 생활향상을 가져오는 것이다.
5. 생산성향상에 의해 얻어진 제 성과는 물가인하, 노동조건향상 및 설비의
경신을 위해 적당하게 충당되어야 한다.
6. 생산성향상운동을 성공시키기 위해서는 산업민주주의를 철저히 하고 합리
적 노사관계를 확립하는 것이 불가결한 요건이다.
7. 생산성향상을 위한 제 활동에 대해서는 노사간에 노사협약을 체결하고 원활
한 추진을 도모하도록 한다.
8. 일본생산성본부는 일본의 특수사정에 비추어 관계 노동조합의 의견을 충분
히 수용하고 진지한 태도로써 생산성운동을 전개한다.

총동맹은 이 8원칙이 충족되는 것을 생산성본부와 공동으로 확인하는 것을
조건으로 생산성운동에 참가하는 방침을 결정하였다. 총동맹의 이 같은 결정은
총동맹이 종래부터 경영협의회에 강한 관심을 보여 왔으며 생산성본부의 준비과
정부터 접촉이 있었던 것에서도 예기된 결과였다. 생산성본부가 1955년 7월에 8
원칙이 생산성 3원칙과 기본적으로 일치하는 것을 확인함에 따라 총동맹은 9월
에 정식참가하였다. 경영자와 학식경험자만으로 출발하였던 생산성본부가 먼저
결정하였던 3원칙과 노동단체인 총동맹의 8원칙을 대등한 근본원칙으로 확인함

으로써 비로소 생산성본부는 경영자, 노동자, 학식경험자의 3자 합동에 의한 국민 운동추진모체의 체제(體裁)를 갖추었다. 한편 전로회의도 7월에 생산성운동에 협력할 것을 결정하고, 11월에는 해운조합이 참가하였다.

이와 같은 과정을 거쳐 생산성운동본부는 총동맹과 전로회의의 운동 참여를 이끌어 냈지만, 노동조합 운동을 주도하는 세력인 총평의 반대라는 상황에서 생산성운동을 전개하지 않을 수 없었다. 노동자의 협조가 생산성운동 성공의 불가결한 조건인 만큼 생산성본부는 이러한 상황을 타개하고 반대세력의 협조와 참여를 얻기 위한 적극적인 노력을 기울이지 않을 수 없었다. 그 중에서도 일본생산성본부가 설립 초기에 가장 역점을 두고 추진한 사업은 해외시찰단파견을 통한 미국의 노사관계에 대한 홍보였다. 시찰단의 보고를 통해 미국의 번영이 협조적인 노사관계에 기초하고 있으며 그러한 미국의 노사관계가 근대적 노사관계라고 선전되었다.

4. 근대적 노사관계로서의 미국적 노사관계

1) 해외시찰단의 파견

해외시찰단의 파견은 생산성본부의 초기활동에서 가장 역점을 둔 사업이었다. 1955년에서 1961년까지 393팀, 3,987명이 파견되었으며 이 중 345팀, 3,568명이 미국으로 파견되었다. 생산성본부는 AACF와 마찬가지로 시찰단의 시찰결과를 귀국보고회 및 보고서 발간을 통해 일본 국내에 널리 알리는 데 힘을 썼으며 이러한 활동은 일본 경영의 혁신에 큰 영향을 준 것으로 평가되고 있다.

미국의 ICA(국제협력국)의 분류에 따르면, 시찰단은 세 가지 유형으로 나누어진다. 첫째는 '임팩트 팀'으로 불리는 것으로 '산업계나 학계, 노동계, 정부의 지도자로 구성'되어 있었다. 둘째는 '생산성 시찰단'(프로덕티비티 팀)으로 '귀국 후 산업 분야에서 폭넓은 영향력을 행사할 수 있다든가, 혹은 적어도 정책이나 행동을

취할 수 있는 지위에 있는 사람'이 대상이 되었다. 셋째는 '전문가 시찰단'(스페셜리스트 팀)으로 '특정 분야의 전문가'로 구성된 팀이다. 이상의 세 유형은 첫째 유형에서 셋째 유형으로 갈수록 전문성이 높아져 간다.

한편 사사키⁴³⁾는 1958년부터 중소기업과 노동단체로 구성된 시찰단이 증가하고 있음을 보여 주고 있다. 중소기업 팀이 증가한 것은 일본정부의 가이드라인에 의한 면도 있지만, 초기의 시찰단에 있었던 중소기업(주로 자동차부품업체)의 생산성의 개선 및 빠른 성장에 다른 중소기업들이 자극받은 면도 있었다. 한편 노동단체 팀의 증가는 생산성운동에서 노동조합의 적극적인 참가를 요망하는 미국의 의도를 반영하는 것이었다.

노동단체 시찰단은 1956년에 제1차 팀이 파견된 후 1961년도에 원조협정이 완료될 때까지 69팀, 599명이 참가했다(이후 교류계획에 의해 65년도까지 38팀, 180명 참가). 노동단체 시찰단도 크게는 일반, 전문, 산업별, 지역별의 4종류로 나눌 수 있는데 이외에 소수의 중소기업노조만의 시찰단이 있었다.⁴⁴⁾

일반시찰단은 생산성의 향상과 노동조합, 노동조건, 노사관계, 노동조합의 운영, 노동관계법규, 사회보장제도, 노동자의 생활 등 노동관계 일반을 시찰하였는데, 1956년 6월에 총동맹 부회장인 마에다 다네오(前田種男)를 단장으로 하여 파견된 이래 61년 1월까지 12차에 걸쳐 파견되었다.

이러한 시찰단들이 공통적으로 인식한 미국의 노사관계의 특징으로서는 대체로 다음의 세 가지 점을 들 수 있다.

첫째, 시찰단들은 미국의 노사관계가 양호하다는 것에 동의하고 있으며, 미국인의 높은 생활수준은 양호한 노사관계를 기반으로 하는 생산성향상에 의한 것으로 이해하고 있었다.

43) Sasaki, "The Emergence of the Productivity Improvement Movement in Postwar Japan and Japanese Productivity Missions Overseas", p. 50.

44) 日本生産性本部 編, 『生産性運動10年の歩み』, 東京: 日本生産性本部, 1965, 152-53쪽.

둘째, 양호한 노사관계의 기반이 되고 있는 것으로서, 생산성향상에 따른 생활수준의 향상이라는 요인 외에 경영자의 인간관계론에 입각한 노무관리 및 사회적 책임의 자각, 그리고 정치적 문제를 제기하지 않고 경제투쟁에 국한하고 있는 노동조합주의적 노동운동을 지적하고 있다.

셋째, 제도로서의 노사협의제는 일반적이지 않지만, 실질적인 노사협약이 이루어지고 있음을 지적하고 있다.

이하에서는 우선 양호한 노사관계와 이를 뒷받침하는 경영자 및 노동자의 태도에 대한 시찰단의 인식을 중심으로 살펴보고 노사협의제에 대해서는 절을 달리 하여 검토하기로 한다.

2) 양호한 노사관계와 생산성

미국의 양호한 노사관계, 즉 협조적 노사관계는 거의 모든 시찰단이 공통으로 지적하고 있는 사항이다. 여기서 주목되는 점은 시찰단이 양호한 노사관계와 높은 생산성의 관계에 대해 어떻게 인식하고 있는가 하는 문제이다. 즉 시찰단은 한편에서는 양호한 노사관계가 높은 생산성을 실현하는 기반이 되고 있다고 하면서 다른 한편에서는 높은 생산성이 양호한 노사관계 성립의 기초라고 하고 있다. 일본의 경제계에 강력한 충격을 주었다고 말해지는 최초의 시찰단인 철강팀 시찰단 보고서는 미국의 노사관계와 생산성의 관계에 대해 다음과 같이 기술하고 있다.

“무엇에 의해 높은 생산력이 달성되었는가”라는 시찰단의 질문에 대해 철강회사의 많은 간부들은 예외 없이 “그것은 노동조합과 양호한 관계를 유지하고 있는 것”이라고 대답하였다. 사실 미국 철강회사의 노사관계는 일반적으로 양호하다고 할 수 있을 것이다. 이것은 주로 노동조합 또는 노동자의 기업에 대한 근본적인 사고방식에 의한 것이다. 노동자는 원래 높은 생활수준을 바라고 보다 높은 임금을 얻는 것을 바라고 있다. 그러나 우선 무엇보다도 자기가 소속하고 있는 기업

의 번영이 없으면 그러한 바람도 도저히 달성될 수 없음을 자각하고 있다.

따라서 노동자는 경영자의 방침에 따르고 거기에 협력하여 생산성을 높이는 것에 대단한 열의를 보이고 있다. 설사 때때로 격렬한 대립을 보이는 적이 있어도 단지 쌍방의 서 있는 위치가 다름에 지나지 않는 것이어서 노사대립을 통해 생산성을 다이내믹하게 끌어올린다고 하는 태도가 근저에 있다. 결국 기업의 이윤이 증대하면 당연히 자신에 대한 분배가 많아져서 생활수준도 향상한다고 하는 사고방식이 지배적이며 언제나 노사가 공통의 지반에 서 있다는 점에 미국의 노사관계의 모습이 있는 것이다.⁴⁵⁾

우선 보고서는 양호한 노사관계가 높은 생산력의 기반임을 지적하면서 양호한 노사관계가 성립할 수 있는 것은 노동자가 ‘노사가 공통의 지반’에 서 있음을 확실히 인식하고 있기 때문이라고 설명하고 있다. 즉 생산성향상의 과실이 높은 임금 등으로 노동자에게 정당하게 분배되고 있다는 노동자의 믿음이 있기 때문에 노동자는 기업의 생산성향상 노력에 협조한다는 것이다.

제1차 톱매니지먼트 시찰단의 보고서는 이 점에 대해 좀더 명확히 설명하고 있다. 보고서 제1부의 ‘노사의 협력’ 부분에서 미국에서는 기업 간에 격심한 경쟁이 존재하기 때문에 기업은 생존을 위해 생산성을 높이지 않으면 안 되며, 높은 생산성은 고임금과 저가격을 실현하여 미국 노동자에게 세계 최고의 생활수준을 보장하고 따라서 노동자는 자유기업체제를 지지하게 되었으며, “그 결과 미국의 노사는 이데올로기 상에서의 상극은 소멸해 버리고 완전히 공통의 지반 위에서 대화할 수 있는 사회적 현실을 창출하였다”⁴⁶⁾고 한다. 여기서는 높은 생산성의 실현이 노동자의 자유기업체제에 대한 지지, 즉 협조적 노사관계의 전제가 되고 있음

45) 『鉄鋼：鉄鋼生産性視察団報告書』, 7쪽.

46) 『繁栄経済と経営 トップマネジメント視察団報告書』, 12쪽.

이 강조되고 있다.

그러나 이러한 설명들은 양호한 노사관계와 높은 생산성의 상호관계만을 지적하고 있을 뿐 그 인과관계를 설명하는 것은 아니다. 이런 점을 의식한 것인지 제 1차 톱메니지먼트 시찰단 보고서 중에 나카야마 이치로는 “미국의 노사관계가 유럽의 다른 나라들에 비해 일반적으로 양호하며 이것이 미국 경제의 높은 생산성의 원인이라는 것은 의심할 수 없는 사실이다”⁴⁷⁾라고 하면서 “미국의 생산성향상의 원인을 찾아서는 그 답을 노사의 협력에서 구하고 이번에는 노사협력의 기초를 찾아서는 그 답을 생산성의 향상에서 구하는 것은 일견 순환론에 빠지는 것처럼 보일지 모르지만”⁴⁸⁾ 그것은 사실에 있어서 서로 상관하고 있다고 주장하고 있다. 그는 유에스 스틸(US Steel)의 예를 들어 생산성의 상승과 노동조건의 개선이 같이 일어나고 있음을 보이면서, “한편에서는 생산성의 급속한 개선이 있고 다른 한편에서 그것에 걸맞는 노동조건의 개선이 눈앞에 있다고 한다면, 노동 측의 협력의 전제는 충분이 존재하고 있다고 말하지 않을 수 없다”⁴⁹⁾고 하고 있다. 즉 양호한 노사관계와 생산성의 향상은 상호적인 관계에 있음을 주장하고 있다.

그러나 이러한 나카야마의 설명 역시 양호한 노사관계와 생산성향상의 상호적인 관계를 미국의 현상에서 확인하는 것일 뿐이다. 그 논리적 관계를 명확히 설명하기 위해서는 노동생산성 향상의 성과가 고임금 등으로 노동자에게 분배되는 메커니즘에 대해 설명을 해야 한다. 높은 생산성이 기업이익의 증대를 가져오더라도 그것이 노동자에게 분배되어 고임금 내지는 높은 생활수준을 가져오는 것을 보장하는 것은 아니기 때문이다. 오히려 미국의 역사적 과정에서 본다면, 높은 임금은 높은 생산성에 의해 달성된 것이 아니라, 노동력 부족에 따른 고임금이 생산성의 향상을 가져온 것이라고 할 수 있다. 즉 높은 생산성과 높은 임금과의 인과관

47) 日本生産性本部, 『繁栄経済と経営 トップマネジメント視察団報告書』, 東京: 日本生産性本部, 1956, 27쪽.

48) 『繁栄経済と経営』, 28쪽.

49) 『繁栄経済と経営』, 28쪽.

계는 역인 것이다.⁵⁰⁾ 그런 의미에서 생산성운동이 강조하는 ‘높은 생산성→높은 임금(높은 생활수준)’은 사실이 아니라 이데올로기라고 할 수 있다.

나카야마도 이러한 문제점을 인식해서였는지는 몰라도 앞의 인용문에 이어서 생산성의 신장이 양호한 노사관계의 기초라는 것은 어디까지나 일반적 기초임에 주의한다. 그리고 이러한 일반적 기초 위에서 미국의 노사관계가 안정할 수 있었던 요인들로서 첫째, 미국의 노사관계는 그 출발점에서 ‘파이어니어 정신’에 고취되어 유럽과는 달리 처음부터 협조적이었다는 것, 둘째, 인간관리에 대한 경영자 측의 열의와 책임 및 사회적 책임에 대한 자각, 셋째, 조합의 경영자에 대한 신뢰 및 경영자의 경영권에 대한 불간섭, 넷째, 분쟁을 회피하는 수단으로서 노사간 대화의 장 존재 및 고충처리기관의 활약을 들고 있다.⁵¹⁾

그러나 이러한 나카야마의 설명은 결국 생산성의 향상이 높은 임금(따라서 노동자의 높은 생활수준)을 가져오고 따라서 양호한 노사관계가 가능해진다는 논리 구조의 취약성을 보여 주는 것이라고 하지 않을 수 없다.

3) 양호한 노사관계의 조건

결국 나카야마가 미국의 양호한 노사관계의 조건으로서 중시하고 있는 것은, 경영자 및 노동자의 태도, 그리고 분쟁을 회피하는 수단의 존재이다. 분쟁을 회피하는 수단에 대해서는 절을 달리하여 검토하기로 하고 여기서는 경영자 및 노동자의 태도에 관한 내용을 살펴본다.

(1) 경영자의 태도—인간관리에 대한 주의와 기업의 사회적 책임 : 나카야마는 노사관

50) AACF가 파견한 영국 시찰단의 보고서에도 높은 생산성의 실현에 의해 높은 임금을 획득할 수 있다든가, 또는 생산성과 임금의 관계는 원인인면서 결과이기도 하다는 인식이 나타나고 있다. 커루에 따르면 이러한 시찰단의 보고는 미국에서의 높은 임금과 생산성의 인과관계를 정확히 인식하지 못한 것으로 역사적으로 볼 때 미국의 높은 노동 코스트가 기계화의 진전을 가져오고 그에 따라 높은 생산성이 실현된 것이다(Anthony Carew, *Labour under the Marshall Plan: the Politics of Productivity and the Marketing of Management Science*, pp. 140, 149).

51) 『前進するアメリカ経済』, 25쪽.

계 안정화 요인의 하나로서 경영자의 태도, 즉 인간관리에 대한 경영자의 열의와 기업의 사회적 책임을 지적하고 있다. 그는 노사관계도 결국 인간관계의 문제라는 입장에서 미국 경영자의 종업원과의 인간관계에 대한 세심한 주의가 노사관계의 안정에 기여하고 있다고 한다. 이러한 인간관계의 중시는 사회적 책임을 중시하는 경영자의 태도와 관련되어 있다. 그에 따르면 최근 미국 경영자의 관심이 주주 제일주의에서 널리 사회적 책임을 중시하는 방향으로 바뀌어 가고 있으며, 사회적 책임에는 소비자, 정부에 대한 책임 외에 특히 종업원, 조합원에 대한 책임이 포함되어 있다. 이러한 자각과 이에 수반되는 실천이 미국 노사관계를 떠받치는 지주가 되고 있다는 것이다. 이와 같은 인간관계의 중시나 기업의 사회적 책임에 대해서는 다른 보고서에서도 반복하여 강조되고 있다.

인간관계를 중시하는 노무관리란 종업원을 단순한 노동력으로서가 아니라 각각 특유의 욕구를 가지는 인간으로 간주함으로써 밝고 자유로우며 행복한 작업환경을 만들어 각자가 노동자의 자발적 협력을 이끌어 내는 것이라고 할 수 있다. 시찰단 보고서는 이와 같은 인간관계의 중시는 결코 온정주의를 의미하는 것이 아니라 과학적 사고에 입각한 것으로서 미국에서의 기업경영의 새로운 발전으로서 높이 평가하고 있으며⁵²⁾ 경영자가 단순한 물질주의가 아니 휴먼 릴레이션스(human relations)를 진지하게 생각하는 경향은 미국의 협조적 노사관계에서 잘 나타나 있다고 한다.⁵³⁾

기업의 사회적인 책임에 대한 논의도 여러 보고서가 강조하고 있는 부분으로 그 내용은 앞서 인용한 나카야마의 논의와 거의 같다. 나카야마와 같이 제1차 톱 매니지먼트 시찰단에 참가한 사토 기이치로(佐藤喜一郎)는 종래의 경영은 주주의 이익을 제일로 생각하고 다음으로 종업원, 최후로 고객 내지는 일반사회에 대한

52) 北川禎一, 「アメリカン・マネジメント」, 『繁栄経済と経営』, 106쪽.

53) 湯浅佑一, 「企業の保全と恒久性への努力」, 日本生産性本部, 『前進するアメリカ経済 第2次トップ・マネジメント視察団報告書』, 東京: 日本生産性本部, 1957, 212쪽.

봉사라고 하는 순서였지만 지금은 그 순위가 거꾸로 되어 “그 중점은 공공의 이익이며 주주의 이해는 최후다”라고 보고하고 있으며,⁵⁴⁾ 제2차 톱매니지먼트 시찰단의 일원이었던 유아사 유이치(湯淺佑一)는 미국 톱매니지먼트의 지도정신의 두번째는 “주주, 종업원, 소비자 및 대중이나 정부, 공공기관을 포함하는 일반사회를 만족시키지 않으면 안 된다는 사고방식”이라고 보고하고 사회적인 책임이 클로즈업되고 있는 상황을 보고하고 있다.⁵⁵⁾ 제4차 톱매니지먼트 보고서도 총괄보고의 제3장에서 새로운 경영철학의 첫째로서 기업경영의 사회적 책임을 강조하고 있다.⁵⁶⁾

흥미로운 것은 기업의 사회적 책임이 중시된 것을 소유와 경영의 분리 및 이에 따른 전문경영자의 출현과 관련시켜 설명하고 있는 점이다. 예를 들어 제2차 톱매니지먼트 시찰단보고서는 “전문경영자는 근대기업에서의 ‘소유과 경영’의 분리에 의해 출현하였으며 전문경영자로서의 창조적 역할은 기업 그 자체의 번영을 위한 것으로 단순히 출자자(주주)를 위해서만 요구되는 것은 아니”라는 것을 강조하고 있다.⁵⁷⁾ 이처럼 경영관리의 전문가로서의 전문경영자의 역할을 강조하고 있는 것은 생산성본부의 설립에 핵심적인 역할을 한 동우회의 사고와 일치하는 것이다.

(2) 노동조합주의 : 나가야마는 앞의 보고에서 미국의 노사관계가 안정될 수 있었던 요인의 하나로 기업가의 사회적 책임의 자각과 함께 노동조합의 경영자에 대한 신뢰를 들고 있다. 물론 미국에도 경영참가의 요구도 있으며 조합의 발언이 어

54) 佐藤喜一郎, 「アメリカの経営理念について」, 『繁栄経済と経営』, 42쪽.

55) 湯淺佑一, 「企業の保全と恒久性への努力」, 210쪽.

56) 단 제4차 톱매니지먼트 보고서는 기업의 사회적 책임의 강조가 미국 기업가의 경영철학의 특징이라고 하면서 주주, 종업원, 고객, 지역사회 등의 각 부문에 대한 사회적 책임의 우선순위가 정해져 있는 것은 아니고 각 부문 간의 밸런스를 취하고 있다고 한다(日本生産性本部, 『アメリカのビジネス — その組織・人間および社会経済的環境 第4次トップ・マネジメント視察団報告書』, 東京 : 日本生産性本部, 1959, 44쪽).

57) 『前進するアメリカ経済』, 25쪽.

느 정도 경영에 반영되는 구조도 있기는 있지만, 기본적으로 경영자의 경영에 관한 권리에 대해서는 조합은 문제삼지 않는다고 한다. 즉 나카야마는 노동조합이 경영문제까지 관여하고자 하는 일본과 달리 미국의 조합은 경영자를 신뢰하고 경영문제는 경영자에게 맡김으로써 노사관계가 안정적이라고 하고 있다.

여기서 경영문제는 경영자에게 맡긴다는 것은 미국 노동조합의 노동조합주의를 의미하는 것으로 생각된다. 노동조합주의적 성격이 양호한 노사관계 성립에 기여하고 있다는 견해는 노동단체 보고서에서 더욱 뚜렷이 나타나고 있다.

제2차 노동단체 시찰단의 보고서는 공장견학의 결과 미국의 노사관계는 일반적으로 보아 양호한 것으로 느껴지며, 노사관계의 정상적 발전의 전제조건은 노사쌍방의 신뢰성에 의존하고 있다고 한다. 노사관계의 신뢰성은 노사 쌍방이 각각의 입장을 존중하고, 각자가 책임을 가지며 서로 상대를 견제하는 것, 그 위에 양자의 균형을 유지해 가는 것이 필요조건이며, 미국의 노동조합의 대부분이 “이러한 노사관계의 정상화, 즉 ‘check and balance’(견제와 균형)가 잡힌 노사관계의 발전을 위해 스스로의 역량을 축적”해 갔다고 보고 있다.⁵⁸⁾

이러한 인식 위에 동 보고서는 근대적 노사관계의 확립을 위해서 노동조합은 민주적 노동운동을 발전시켜야 하는데 이것은 “한마디로 말하면 노동조합주의의 입장에 서서 조합운동을 추진하여 가는 것이다”라고 하고 있다. 그것은 쓸데없이 추상적 논의나 정치편향으로 흐르는 것보다 경제투쟁을 제일로 하여 좌우 전체주의를 배척하고 여론의 압력을 받을 수 있는 민주적 조합운동을 강력히 추진하는 것이라고 설명하고 있다.⁵⁹⁾

제8차 노동단체 시찰단의 보고서에서도 이와 같은 취지의 주장을 읽을 수 있다. 동 보고서는 제2차 노동단체 시찰단과 같이 명확하게 미국식의 노동조합주의를

58) 『労使共栄の道—われわれはこう思う』(第2次労働団体生産性視察団報告書), 103쪽.

59) 『労使共栄の道—われわれはこう思う』, 143쪽.

지향할 것을 주장하고 있지는 않지만, “우리는 눈앞의 목적만을 향해서 싸우고 있다”라는 유명한 AFL의 지도자 새뮤얼 고펜스(Samuel Gompars)의 말로 상징되는 미국 노동운동의 현실성을 찬양하고 논의를 위한 논의, 반대를 위한 반대로 시종하는 일본의 노동운동은 이러한 미국의 현실적 노동운동에서 배워야 한다는 것을 강조하고 있다.⁶⁰⁾

결국 이와 같은 노동단체 시찰단의 보고서는 양호한(근대적 또는 민주적) 노사관계의 조건으로서 미국의 노동조합주의의 입장에서, 즉 노사가 대등한 입장에서 서로의 영역을 존중하고 노동조합은 조합원의 경제적 이익을 증진시키기 위한 경제투쟁에 중점을 두는 방향에서 노동운동을 발전시키는 것이 필요함을 주장하는 것이다.

4) 이상화된 미국의 노사관계

이상 시찰단이 보고하는 미국의 노사관계는 협조적이며 그 배경에는 경영자의 합리적 노무관리와 사회적 책임의 자각, 그리고 노동조합주의에 선 노동운동이 존재한다는 것이다. 그러나 이러한 시찰단의 미국 노사관계에 대한 인식은 미국의 현실과는 거리가 있는 것이었다. 닛타가 지적하고 있는 바와 같이 당시 미국의 노사관계에 대한 통설적 이미지는 협조적이라기보다는 적대적인 것이었으며,⁶¹⁾ 나카야마를 비롯한 시찰단이 그리고 있는 미국 노사관계의 이미지는 미국 노사관계의 한 부분인 참가형 코포리티즘의 조류를 참고로 구축된 것이다.⁶²⁾

60) 日本生産性本部, 『労使関係近代化への途—アメリカ労働運動に何を学ぶか』(労働組合海外生産性視察団報告書5), 東京: 日本生産性本部, 1959, 83-84쪽.

61) 仁田道夫, 「アメリカ的労使関係の確立」, 203쪽.

62) 仁田道夫, 「労使関係論と社会政策に関する覚え書—中山伊知郎教授と生産性運動」, 125쪽; 「アメリカ的労使関係の確立」, 243쪽. 닛타는 미국노동운동의 참가형 코포리티즘의 주창자의 한 사람인 골든(Clinton Golden)의 영향에 주목하고 있다. 그는 마셜플랜의 수행기관으로 창설된 경제협력청의 초대 노동관계고문에 임명되었으며, EPA(European Productivity Agency)의 스태프·고문으로서 유럽에 주재한 노동운동 출신 스태프를 추천하는 활동을 하였다.

이와 같은 일정 방향으로 편향된 이미지의 구축에는 미국 측의 의도가 작용하고 있었다. 시찰단은 시찰단의 방미 전에 희망하는 방문지 및 시찰내용을 사전에 미국 당국에 제출하지만, 미국에서의 프로그램은 미국 당국이 작성하였다.⁶³⁾ 또한 미국 당국에 의해 방문팀은 주의 깊게 선정되어 공산주의자나 극우 인사는 배제되었다.⁶⁴⁾ 뿐만 아니라 일본의 생산성본부도 시찰단에 대한 사전 교육을 통해 시찰단의 의견 형성에 영향을 미쳤다. 예를 들면 제8차 노동단체 시찰단은 미국에 파견되기 전에 나카야마의 저서를 미리 학습하여 미국의 노사관계나 노동운동에 대한 사전지식을 얻었으며, 보고서에는 나카야마의 저서 내용을 인용하거나 동일한 견해를 피력하고 있는 부분이 많이 보인다.

이상에서 본 바와 같이 시찰단이 인식한 ‘양호한’ 미국의 노사관계는 미국 노사관계의 한 측면을 의도적으로 강조하여 형성된 것이다. 그런 의미에서 ‘양호한 노사관계’란 객관적 사실이 아니라 이데올로기라 할 수 있다. 생산성운동이 시찰단을 통해 일본인, 특히 일본의 노동자에게 보내고자 하는 메시지는 미국과 같은 높은 생활수준을 누리기 위해서는 생산성향상이 불가결하고 따라서 노동자는 생산성향상운동에 협조해야 한다는 것이었다. 이것은 결국 정치적 투쟁과 경영참가의 무용성을 강조하면서 노동운동은 미국과 같은 노동조합주의에 선 경제적 투쟁에 한정할 것을 유도하는 것이었다. 유럽에서 전개되었던 생산성의 정치(The Politics of Productivity)⁶⁵⁾ —정치적 문제를 생산의 문제로 전환하고 성장을 위한 컨센서스를 위해 계급갈등의 중지를 추구하는—가 일본에서도 추구되었던 것이다.

63) 닛타는 시찰단이 방문한 공장의 대개는 골든과 같은 참가형 코포러티즘의 입장에서 본 모델기업들이었을 것으로 추측하고 있다(仁田道夫, 「労使関係論と社会政策に関する覚え書」, 125-56쪽).

64) Tiratsoo, "The United States Technical Assistance Program in Japan, 1955- 62", p.124.

65) Charles S. Maier, "The Politics of Productivity", Peter J. Katzenstein ed., *Between Power and Plenty*, Madison: The University of Wisconsin Press, 1978.

5. 노사협의제

1) 노사협의제의 보급 정착을 위한 생산성본부의 활동

양호한 노사관계의 구축을 위한 조건으로서 미국식의 노동조합주의의 입장에 선 노동운동의 전개를 주장하고 있지만, 일본의 현실은 미국식 노동조합주의를 당장 수용할 수 있는 상황은 아니었다. 전후 노동운동의 고양 속에서 노동조합은 경영에의 참가를 표방하여 왔으며 상세하면서도 포괄적인 노사관계의 틀도 정립되어 있지 않았다. 노사간의 신뢰관계도 형성되어 있지 않았다. 이러한 상황에서 양호한 노사관계를 구축하기 위해 생산성운동의 추진자들이 택한 보다 일본의 현실에 적합한 방법은 노사협의회를 통한 협조적 노사관계의 구축이었다.

생산성운동 추진자들이 언제부터 일본에서의 근대적 노사관계의 확립 방안으로서 노사협의회를 구상했는가는 명확하지 않다. 그러나 생산성 3원칙 중의 하나로서 “생산성향상을 위한 구체적 방식에 대해서는 각 기업의 실정에 즉하여 노사가 협력하여 이를 연구, 협의하는 것으로 한다”고 되어 있는 데에서 알 수 있듯이 생산성본부의 출범 시기부터 노사간 협의기구의 필요성에 대한 인식은 있었다고 추측된다.

그러나 여기서의 협력 또는 협의는 원칙론적인 것으로 협력의 구체적 방식에 대해서는 언급하고 있지 않다. 그러나 생산성 3원칙의 제정에 주도적 역할을 한 나카야마가 55년 7월에 발표한 소론(『生産性の理論と實際』)에서 3원칙 중의 제2원칙 즉 노사협력과 관련하여 ‘경영협의회’에 대한 언급이 있음이 주목된다.

“협의”라는 말과 관련하여 곧바로 떠오르는 것은 종래의 경영협의회이다. (중략) 종래의 경영협의회의 불성공은 주로 제목이 불명확하고 따라서 의사가 능률적으로 진행되지 않았기 때문이다. 생산성향상의 문제에 집약한 협의가 같은 실패에 빠질 것이라고 예단할 필요는 없을 것이다. 생산성본부의 존재 이유에서 보면 이런 종류의 협의회는 개별기업을 넘어서 적어도 산업별로 혹은 한발 더 나

아가 전산업적으로 만들어야 한다. (중략) 그것은 목표라는 관점에서는 과거의 '경제부흥회의'와 같은 것이어야 한다. 단 이를 어떻게 추진할 것인가는 남겨진 문제이다."⁶⁶⁾

여기서는 생산성본부 설립 당초부터 노사협력의 장으로서 '단체교섭'이 아닌 '경영협의회' 같은 노사간의 협의체가 상징되고 있었음을 알 수 있다. 이러한 발상이 가능한 것은 앞의 인용에서 알 수 있는 바와 같이 경영협의회 또는 경제부흥회의와 같은 노사협회의 성격을 가지는 기구에 대한 경험을 노사 모두 가지고 있었기 때문이다. 나카야마는 적어도 경영협의회의 실패를 운영상의 문제에서 찾고 있으며 노사협의 자체에 대해서는 긍정적인 견해를 가지고 있음이 추측된다.

『30년사』에 따르면 생산성본부가 노사협의회를 제도적·이념적으로 확립하고자 하는 구체적 작업에 착수한 것은 1956년 9월 '전국금속산업노동조합동맹'(全金同盟)이 본부에 대해 '노동협약 기준안 제작을 위한 특별위원회 설치'를 요구한 것을 계기로 하고 있다.⁶⁷⁾ 본부는 이러한 요청에 대응하여 같은 해 11월의 이사회에서 '생산성협의회에 관한 특별위원회'(生産性協議會に関する特別委員會, 위원장 나카야마 이치로)의 설치를 결정했다. 이 특별위원회는 생산성향상의 올바른 추진을 위해서는 노사의 협력이 필요하며 이를 위한 노사협의체가 산업별·기업별로 성립하는 것이 바람직하지만 협의회의 성격·협의사항 등에 관한 생각은 미개척분야에 속하기 때문에 이것을 연구하는 것을 목적으로 한다고 되어 있다.⁶⁸⁾

특별위원회는 57년 6월 「생산성에 관한 노사협의제의 방향」⁶⁹⁾이란 보고를 제출하여, 생산성향상을 위한 노사협력의 기반으로서, 노사 상호 입장의 인식, 성

66) 中山伊知郎, 『中山伊知郎全集 第十四集』, 講談社, 1972, 342쪽. 초출은 『生産性向上シリーズ』 No. 7, 1955년 7월 7일.

67) 『生産性運動30年史』, 304쪽.

68) 『生産性運動30年史』, 191쪽.

69) 「생산성에 관한 노사협의회의 방향」(生産性に関する労使協議制の方向)은 1957년 7월 생산성본부가 특별위원회보고서로서 발간한 『생산성과 노사협의회』(生産性と労使協議制)에 수록되어 있다.

과의 공정한 분배, 고용의 안정이 필요하다고 하고 이러한 기반 위에서 생산성에 관한 제 문제를 노사협약에서 처리하기 위해서는 다음과 같은 사항을 고려해야 한다고 하고 있다. 즉 확실적이 아닌 각 기업의 현상에 적응하는 노사협약의 발전, 단체교섭과 노사협약에 관한 명확한 구분, 개개의 직장에서 전기업적인 것까지 각 단계에 대응하는 노사협약기관의 설치, 전문기술적 기관의 설치 및 산업별 노사협약제로의 발전의 필요성을 지적하고 있다.

이 중에서 특히 단체교섭과 노사협약제를 구분할 필요성에 대한 지적은 생산성본부가 생각하고 있는 노사협약제의 성격을 잘 보여 주고 있다. 보고서는 과거의 경영협의회가 별다른 성과를 올리지 못한 원인으로서 단체교섭과 노사협약제가 혼동되어 경영협의회가 노사 길항의 무대가 되었다는 점을 지적하고 있다. 따라서 단체교섭사항과 노사협약사항을 명확히 구분하는 것은 어렵지만, 노사협약제는 경영에 관련하여 노사 쌍방의 이해를 심화하고 의사소통을 도모하는 것을 주안으로 하는 것이기 때문에 생산성향상에 수반되는 문제도 그것이 노동조합 본래의 활동을 제약하지 않는 한 가능한 한 노사협약의 장에서 검토하는 것이 바람직하다고 하고 있다.

한편 「생산성에 관한 노사협약제의 방향」이 수록된 특별위원회의 보고서 『생산성과 노사협약제』⁷⁰⁾에는 부속자료로서 일본에서의 노사협약제의 변천과 문제점 및 제 외국의 노사협약제 개황 등이 함께 실려 있다. 이 중 노사협약제의 변천과 문제점은 일본에서의 노사협약제의 변천과정을 성립발전기(1945~47년), 퇴조기(48~51년), 최근(52~57년 현재)으로 나누어 비교적 자세히 분석하고 있다. 여기서도 생산성본부가 추진하고 있는 노사협약제를 일본의 역사적 경험의 연장선상에서 생각하고 있음을 알 수 있다.

특별위원회는 57년 11월, '노사협약제에 관한 개념 설정 및 그 보급지도'를

70) 日本生産性本部, 『生産性と労使協議制』, 東京: 日本生産性本部, 1957.

목적으로 하는 실행위원회인 「노사협의회 상임위원회」(위원장 나카야마 이치로)로 발전적으로 해소되었다. 59년 10월에 상임위원회는 『일본의 노사협의회』(日本の労使協議制)를 발간하여, 생산성향상을 수행하기 위해서는 ‘노사의 적극적인 협력관계의 확립’이 필요하며 그 목적을 달성하기 위한 노사협의회는 고전적인 노사관계상의 문제인 ‘파이의 분배’만이 아니라, 전혀 새로운 문제인 ‘파이의 확대’에 대해서 노사간의 자각적·협력적 처리와 이를 위한 노사 대등의 장에서의 이성적 협의가 이루어지는 기관임이 강조되었다.⁷¹⁾

한편 1957년부터 생산성운동을 기업의 생산현장에 침투, 정착시킴으로써 그 현실적 성과를 거두기 위해 기업 현장에 있는 실천적 체험을 결집하고, 서로의 계발을 위한 전국회의나 중앙집회가 개최되었다. 특히 58년 11월에 개최된 제1회 ‘전국노조생산성중앙토론회’에서는 ‘노사협의회 분과회’(위원장은 전노련電労連 사무국장 사토 추佐藤仲)가 설치되어 노동조합 레벨에서 노사협의회에 대한 토론이 이루어졌는데,⁷²⁾ 그 토의 결과는 대체로 특별위원회의 보고 노선에 합치하는 것이었다.

『30년사』는 이와 같은 일련의 노력, 즉 1957년 특별위원회의 「생산성에 관한 노사협의회제의 방향」 보고, 58년 11월 ‘전국노조생산성중앙토론회’ 분과회 토론결과 보고, 59년 10월의 상임위원회의 『일본의 노사협의회』 발표 등을 통해 노사협의회제의 제도 및 방법이 전체로서 ‘정형화’되어 가고 있다고 보고 있다. 1962년 시점에서 기업규모 1,000명 이상의 민간 기업 중, 노사협의회제를 가진 곳이 70.9%에 이르렀다⁷³⁾는 것은 위와 같은 『30년사』의 기술을 뒷받침하는 증거라고 할 수 있을 것이다.

71) 『生産性運動30年史』, 313쪽.

72) 『生産性運動30年史』, 309~11쪽.

73) 兵藤釗, 『労働の戦後史(上)』, 243쪽.

2) 미국의 노사협약제에 대한 인식

이와 같이 생산성운동에서는 노사협력의 구체적 방도로서 노사협약제의 정착, 보급에 힘을 기울이고 있었다. 그렇다면 미국의 노사관계는 일본에서의 노사협약제의 정착, 보급에 어떤 의미를 가지고 있었을까? 이에 대해 역시 시찰단 보고서를 통해 검토해 보기로 한다.

노사협약의 기구에 일찍부터 관심을 가졌던 나카야마는 제1차 톱매니지먼트의 보고서에서 미국에서 양호한 노사관계가 가능한 요인의 하나로서 ‘분쟁을 피하는 수단’의 존재를 들고 있는데, 그 구체적인 내용은 노사간 ‘대화의 장’(話し合いの場)의 존재 및 고충처리기구의 존재를 들고 있다. 노사간 대화의 장에 대한 나카야마의 기술을 소개하면 다음과 같다.

“(대화의 장)은 기업에 의해 다양한 명칭 하에 설치되어 있는데 주로 회사의 기획이나 일(직무)에 대한 협의를 목적으로 하는” 것으로, “구체적으로는 경영공개의 장으로서 기능하고 있다. 경영의 공개나 직무의 변동에 대해 사전에 협의함으로써 일어날 수 있는 분쟁을 피할 수 있는 경우가 많다.”⁷⁴⁾

이 기술에 따르면 ‘대화의 장’은 일종의 노사협약제라고 할 수 있지만, 그것이 구체적으로 어떤 형태로 나타나고 있는가에 대한 언급은 없다. 사실, 나카야마가 ‘대화의 장’의 존재를 지적하고 있긴 하지만 당시 미국에서 노사협약제는 일반적이지 않은 것이 실정이었다.

미국의 노사협약제에 관한 명확한 언급을 하고 있는 보고서로서 관견(管見)의 한에서 최초의 것은 56년 8월에 파견된 제2차 노동단체 보고서로서 미국의 노사협약회에 대해 다음과 같이 기술하고 있다.

“우리가 약간 기이하게 느낀 것은 노사협의회, 생산성협의회 등과 같은 노사합동협의회제도가 보이지 않는다는 것이다. 이 점에 대해 대학의 강의에서나 기

74) 『繁栄経済と経営』, 32쪽.

타 노조 간부로부터 ‘경영과 생산에 대해서는 경영자의 권한이며 책임이다. 우리 노동조합은 단체교섭에 의해 노동조건의 향상만을 생각하면 좋다’라고 하는 동일한 설명이 있었지만, 여기에는 많은 역사적 배경이 있다고는 해도 여러 의미에서 검토해야 할 것이다.”⁷⁵⁾

제2차 노동단체 시찰단은 명확히 미국의 노사협의회에 관한 관찰을 주요한 목적으로 하고 있었다. 그러나 보고서는 미국에 그러한 제도가 보이지 않음에 대해 ‘기이함’을 나타내고 있을 뿐 노사협의회에 대한 더 이상의 찬착은 하지 않고, 주로 노동조합주의를 기초로 한 노동운동에 대해 관심을 보이고 있을 뿐이다.

1958년 10월에 파견된 제8차 노동단체 보고서는 노사협의회에 관해 보다 본격적인 관찰을 하고 있다. 우선 보고서는 노동조합주의에 입장에서 있는 미국의 노동운동은 노사협력의 방도로서 노사협의회 내지 경영참가라는 방식을 채용하고 있지 않음을 다음과 같이 보고하고 있다

우리는 시찰의 목적 중에 노사관계의 실태 파악을 설정하고, 특히 노사협회의체의 실정을 알고 싶다는 희망을 가지고 도미했다. 그 이유는 미국 경제의 변영에 대해 미국 노동조합 내지 노동운동의 힘이 어떻게 관여하고 있는가를 알아 동시에 고도의 기계문명이 고용에 미치는 영향, 임금 및 기타 노동조건에 미치는 영향을 고려할 경우 반드시 노사간에 무언가 조정이 필요하다고 판단했기 때문이다.

그러나 그들의 회답은 어느 것이나 ‘노동조합은 경영에 터치해서는 안 된다’고 하는 점에서 거의 일치하고 있으며, 그 이유도 ‘노동조합이 경영에 참가하면 경영에 대한 책임을 지게 되므로 경영상태가 좋지 않을 경우 임금 인상이나 기타 노동조건을 개선하는 단체교섭에서 노동조합의 입장에서 철저한 주장을 전개하는 것이 어렵기’ 때문이라고 한다. 어쨌든 미국의 노동조합 내지 노동운동은 노사협력 방

75) 『勞使共榮の道』, 79쪽.

도로서의 노사협의회 내지 경영참가라는 방도를 채용하고 있지 않다. 오히려 그것을 부정하는 태도를 가지고 있음을 솔직히 파악하지 않으면 안 된다.⁷⁶⁾

흥미로운 것은 보고서가 노사협회의제의 부재라는 상황에 주목하면서도, 다른 한편으로는 그럼에도 불구하고 노사간의 협력 내지 협의는 이루어지고 있다고 인식하고 있는 점이다. 즉 보고서는 “미국 노동조합 내지 노동운동은 기업의 외측에서 있는 것을 원칙으로 한다고 해서 전혀 기업경영에 협력하지 않는다고 한다면 반드시 그런 것은 아님을 알아야” 하며, “미국에서의 노사협력이 일반적으로 임금, 노동시간, 노동조건 및 고충처리 등 통상 단체교섭의 대상으로 되어 있는 문제 이외에서 노사 쌍방에 이해관계가 있는 분야에 있는 본래 정식의 공동행동이라고 정의되고 있는 것을 알고 있다. (중략) 이와 같이 보면 미국의 노동조합이 단체교섭을 통해 키워 온 노사관계라고 하는 것을 기반으로 하여 경영자와의 사이에 공동행동의 분야를 확대하여 자신들의 기업이 다른 기업과의 경쟁에 충분히 대항하고 발전할 수 있도록 유효한 행동을 보이는 것의 가능성과 필연성을 이해할 수 있다”⁷⁷⁾고 노사협회의제의 ‘사실상’의 존재를 주장하고 있다.

이어서 보고서는 노사협회의제의 사실상의 존재를 보여 주는 구체적인 사례를 제시하고 있다. 하인즈 통조림회사(H.J. Heinz Company)의 경우, 노동조합 간부의 설명을 인용하여, 노동조합은 기업의 경영에 관한 책임은 경영자가 져야 하며 경영권이라고 하는 것에 대해 노동조합이 개입하여 간다는 방식에 동의하지 않지만 노동조건을 개선하기 위해 경영의 건전과 발전을 바라고 이를 실현시키기 위해 협력에 인색하지 않다는 것, 실제로 자동화(automation)에도 적극적으로 협력하였으며, 회사 측과의 사이에 노사위원회를 설치하여 생산에 관한 노사의 이해

76) 日本生産性本部, 『労使関係近代化への途—アメリカ労働運動に何を学ぶか』(労働組合海外生産性視察団報告書 5), 東京: 日本生産性本部, 1959, 122쪽.

77) 『労使関係近代化への途』, 123쪽.

를 심화하는 데 노력하며, 실업을 내지 않고 근대적 설비를 완성하는 데 성공하였다는 것 등을 소개하고 있다. 또 폴스타프 맥주회사(Falstaff Brewery Company)의 경우, 공장장 및 인사부장의 설명을 인용하여, 경영에 관해 노동조합과 사전협의하고 있지 않지만, 경영에 관한 제 계획에 대해 노동조합에 잘 알리는 것이 중요하다고 생각하고 있다는 것, 가까운 장래에 사전협약이 이루어질 예정이라는 것 등을 소개하고 있다. 유타전력회사(Utah Power and Light Company)의 경우, 노동조합은 회사경영 자체에 직접적인 관여도 개입도 하지 않으며, 좋은 인간관계를 바탕으로 노사관계는 양호하다고 하면서, 발전소 건학 후 순수한 인간관계와 그러한 교제 중에 교환되는 담화를 통해 노사간에 가로놓여 있는 여러 문제가 무용한 로스를 필요로 하지 않고 해결된다고 해도 불가사의한 것은 아니라는 시찰단의 감상을 기술하고 있다.

이상의 사례에서 알 수 있는 바와 같이 보고서는 미국에서 제도화된 노사협의제는 보이지 않지만, 노무관리를 통해 일상적인 종업원과 경영자 간의 교제 중에 노사간의 많은 문제들이 해결되고 있으며 이러한 것들을 실질적인 노사협의로 볼 수 있다고 인식하고 있다.

한편 1959년 10월에는 노사관계 내지는 노무관리의 전문가로 구성된 노사협의제도 전문시찰단이 미국에 파견되었다. 보고서의 모두에 시찰단장 나카지마(中島徹三, 중앙노동위원회 공익위원)는 노사협의제도에 대한 개인의 관찰로서, “미국에는 일반적으로 제도로서의 협의제라고 하는 것은 없으며 임시로 그런 종류의 회합이 이루어지고 있다고 하는 것이 타당”하며, “직종의 구분이나 임를 결정, 안전훈련계획 등에 대해 그때마다 이루어지고 있다고 하는 것이 실정”이라고 기록하고 있다.⁷⁸⁾ 또 미국의 노사관계를 노조가 없는 곳, 투쟁형, 원만주의의 비대립형, 적극적 협력형의 4가지 종류로 나누고, 협조형에 속하는 노사간에는 주 1회의 협

78) 日本生産性本部, 『アメリカの労使協議制—労使協議制度専門視察団報告書』, 東京: 日本生産本部, 1962, 8쪽

의, 월 1회의 합동위원회의 개최가 시행되고 있는 곳도 있다고 하고 있다. 즉 제도로서의 노사관계는 존재하지 않음을 명확히 하고 있다.⁷⁹⁾

그러나 그는 개인이 아닌 시찰단 전체의 감상으로서 “우리들은 처음부터 미국보다도 영국이나 서독에서 보다 많은 것을 배울 수 있을 것이라고 생각하고 있었지만, 시찰의 결과는 우리들의 예상이 맞았다고 생각되는 일면과 함께 예기하지 못한 발견 — 말하자면 미국의 노사관계 그 자체가 일종의 협의제라고 하는 —에 의해 그 예상이 반드시 타당한 것이 아니었다는 또 다른 일면이 있⁸⁰⁾음을 지적하여, 제도적인 노사협의제는 없지만, 미국의 노사관계 그 자체가 일종의 협의제라고 볼 수 있다는 견해를 제시하였다.

미국의 노사관계 그 자체가 일종의 협의제라고 볼 수 있다는 것은 구체적으로 무엇을 의미하는 것일까? 보고서는 미토(三藤正, 세이조대학 교수)의 미국 노사협의제에 관한 상세한 보고⁸¹⁾를 참고 있는데 이를 중심으로 이 문제를 살펴 보기로 하자.

미토에 의하면 미국의 노사관계의 기본은 단체교섭과 고충처리를 중심으로 노사간의 제 문제를 처리하는 ‘Two-Way System’이며 노사협의제에 대해서는 오히려 경계적이다. 그러나 당시 새로운 움직임으로서 노사협의제가 견실하게 전개되고 있음을 관찰할 수 있는데, 여기에는 두 가지 배경이 있다고 한다. 첫째는 30년대 불황기의 일부에 있었던 노사협의의 전개 및 제2차 세계대전 시의 합동생산위원회와 같은 노사협의에 관한 경험을 쌓았다는 것이다. 이것은 제도로서 노사협의제의 전개에 직접적인 영향을 준 것은 아니지만, 노사협의에 관한 교육적 효과를 가졌다. 둘째는 당시 수년 사이에 여러 형태로 노조와의 의사소통을 위한 수단이 취해지기 시작했다는 것이다. 제안제도, 직장간담회 등 인간관계적 노

79) 『アメリカの労使協議制』, 8쪽.

80) 『アメリカの労使協議制』, 3쪽.

81) 三藤正, 『アメリカの労使協議制』, 『アメリカの労使協議制』, 21~50쪽.

무관리 수단 등, 노사협의제라고 불릴 수 있는 기구와 그 운영이 일반적으로 보급되기 시작했다는 점이다.

특히 미토는 인간관계론의 영향을 크게 받은 미국에서의 노사협의제는 영국이나 서독, 프랑스, 벨기에와 다른 어프로치를 취하고 있음을 강조하고 있다. 그에 따르면 미국의 노사협의제는 노사협력제(Labor-Management Cooperation)라고 불리는 유동적인 구조로서 총괄되는 형태를 취하는 것으로, '노사협의제'(Joint Consultation)라고 하는 영국풍의 호칭이나 그것에 부수하는 관념과는 이질적이며, 더구나 서독풍의 '경영협의회'(Betriebsrat)와 같은 성질의 것은 아니다. 미국인은 서독의 공동결정방식과 같이 기업경영의 최종책임을 노사가 공동으로 부담하는 기구나 공동결정적 색채가 강하게 나타날 가능성이 있는 기업 내의 공식적 협의제는, 노사의 사회적 직분을 준별하면서 생산의 장에서는 협동하여 간다고 하는 민주적 기구에 적절하지 않다고 믿고 있다는 것이다. 그러나 노사 협력체제로서의 노사협의제의 근본정신에 미국인이 반대하는 것은 아니며 오히려 그것을 적극적으로 채용하고 있다고 한다.

미국의 노사협의제에 대한 미토의 위와 같은 설명에 따르면, 나카지마가 '미국의 노사관계 그 자체가 일종의 노사협의제라고 볼 수 있다'라고 한 것은 바로 두 번째의 노조와의 의사소통을 위한 다양한 수단의 존재를 의미하는 것으로 보인다. 즉 제도적 노사협의제는 일반적이지 않지만 인간관계론에 기초한 다양한 노사간의 의사소통기구가 존재하며 바로 이것이 미국의 노사협의제라고 할 수 있다는 것이다.

이상의 제8차 노동단체 시찰단 및 노사협의제도전문시찰단 보고에서 강조되고 있는 점은 제도화된 노사협의제는 일반적이지 않지만 실제에 있어서는 광범한 분야에서 실질적인 노사협의를 이루어지고 있다는 것이다. 이러한 관찰이 일본에서의 노사협의제의 정착에 어떤 기여를 했을까?

우선 주목되는 점은 미국의 노사협의제를 준거로 하여 일본에서도 노사협의

제의 필요성을 주장하는 것이 아니라, 일본의 노사협의제와 같은 것이 미국의 노사관계에도 실질적으로는 존재하고 있음을 주장하고 있는 점이다. 전술한 바와 같이 노사협의제의 구상은 일본의 역사적 경험, 즉 경영협의회의의 시도와 실패라는 일본의 역사적 경험에서부터 나온 것이다. 더구나 앞서 인용한 『생산성과 노사협의제』의 부속자료에 이미 미국에서는 노사협의제가 일반적이지 않다는 것이 지적되고 있는 바와 같이 생산성운동의 추진자들은 미국에서 노사협의제가 제도로서는 일반적으로 존재하지 않는다는 사실도 알고 있었다. 노사협의제에 대한 비교적 자세한 기술을 하고 있는 제8차 노동단체 시찰단과 노동협의전문시찰단이 파견된 것은 각각 1958년 10월과 59년 10월로 이미 노사협의제의 정착을 위한 이념적·제도적 노력이 어느 정도 성과를 내고 있던 시점이다. 따라서 이러한 시찰단의 보고는 미국의 사례를 학습하기 위한 것이라기보다는 노사협의제라는 제도가 없는 미국에서도 실제로는 여러가지 형태로 노사협회가 이루어지고 있음을 보임으로써 일본에서 전개하고 있는 노사협의제의 정당성을 강화하고자 한 것이라고 볼 수 있다.

둘째로 인간관계론에 기초한 다양한 노사소통기구의 존재가 소개되고 이러한 것들이 넓은 의미에서의 노사협의제로 파악되고 있음이 주목된다. 이러한 관찰이 일본의 노사협의제의 내용에 반영되었을 가능성이 있다. 나카야마는 그의 저서 『노사협의제』(勞使協議制)의 '일본의 노사협의제는 어떤 것을 의제로 해야 할 것인가'라는 항목에서, 노사협의제에서 다루어질 문제로서 첫째로 생산성문제, 둘째로 매니지먼트 문제, 셋째로 인간관계에 관련되는 문제를 들고 있다.⁸²⁾ 생산성문제에 초점을 맞추어야 한다는 것은 과거 강력한 경영참가를 주장했던 경영협의회의에 대한 반성에서부터 나온 것이다. 두번째의 매니지먼트의 문제 및 세번째의 인간관계에 관련되는 문제는 결국 동일한 문제라고 생각된다. 즉 종업원과의

82) 中山伊知郎, 『現代生産性叢書 4 労使協議制』, 東京: 日本生産性本部, 1958, 65~73쪽.

인간관계에 대한 세심한 주의가 생산성향상을 위해서도 중요한데 그러한 문제들은 노사협의제에서 다루어질 수 있다는 것이다. 여기서 나카야마가 제시한 인간관계에 관련되는 문제들이란 시찰단 보고서가 보고하고 있는 미국의 다양한 노사소통기구에서 다루는 문제들이라고 할 수 있다.

6. 맺음말

생산성운동은 미국의 이니셔티브에 의해 추진되었지만, 일본 국내의 동우회라는 강력한 지지 그룹의 존재가 생산성운동의 순조로운 전개를 뒷받침했다. 특히 동우회는 노동자 참여를 전제로 한 생산성운동에 대해 재계나 정부가 명확한 판단을 하고 있지 못할 때 미국의 의도를 이해하고 가장 먼저 생산성운동에 참여함으로써 생산성운동 전개에서의 주도권을 잡을 수 있었다. 이 같은 것이 가능했던 이유로는 동우회가 설립 당초부터 노사협조를 모토로 내걸었으며 실제로 노사협조를 위한 경험이 있었다는 점, 또한 당시 상임간사였던 고시 고헤이가 유럽에서 전개되었던 생산성운동에 대한 정확한 지식을 가지고 있었다는 점이 중요했다.

동우회의 주도 하에 경제단체들의 생산성운동에의 참가는 비교적 재빨리 이루어졌지만, 노동조합의 참여는 복잡한 상황을 보였다. 생산성본부가 설립된 지 3개월 후에야 총동맹이 참여를 결정하고 이어 전로회의, 해원조합이 참여를 결정하였지만, 최대의 전국조직인 총평은 생산성운동에 반대입장을 취했다. 노동조합은 생산성운동에 대해 정확한 지식을 가지고 있지 않았고 관념적·사상적 입장에서 참여 또는 반대의 입장을 선택했다. 특히 생산성운동에 반대하는 총평은 합리화가 진행되고 있는 현장의 의견을 포용하지 못하고 생산성운동을 체제문제로서만 인식함으로써 '생산성향상이 왜 나쁜가'라는 하부 단위조합의 의문과 반발에 적절히 대응하지 못했다.

노동자의 참여에 의한 생산성 향상을 추구하는 생산성운동에서 협조적 노사

관계는 핵심적인 요소였다. 생산성운동이 협조적 노사관계의 모델로 한 것은 당시의 미국의 ‘양호한’ 노사관계였다. 생산성본부가 파견한 시찰단의 보고는 이러한 미국의 ‘양호한 노사관계’를 일본에 소개, 보급하는 가장 중요하며 효과적인 수단이었다. 시찰단이 파악한 노사관계와 생산성의 관계는 미국의 양호한 노사관계가 미국의 높은 생산성 및 미국인의 높은 생활수준의 기반이 되고 있으며, 이것이 다시 노동자의 협조적 태도를 가져온다는 것이었다. 또 인간관계론에 기초한 노무관리 및 기업가의 사회적 책임의 자각, 그리고 노사 대등의 입장에서 경제적 투쟁을 중심으로 하는 노동조합주의적 노동운동이 양호한 노사관계의 배경이 된다는 것이다. 이러한 인식은 논리적인 면에서도 문제가 있을 뿐 아니라 현실의 미국 노사관계를 반영하는 것도 아니었다. 그것은 닛타에 따르면 참가형 코포라티즘 조류에 속하는 일부의 노사관계를 순화하여 파악한 것이었다. 이처럼 시찰단이 이구동성으로 양호한 노사관계를 보고하고 있는 것에는 시찰단 방문에 대한 미국 및 생산성본부의 의도가 작용하고 있었기 때문이다. 미국은 시찰단의 미국에서의 일정을 작성하였으며, 참가자를 스크린했다. 생산성본부도 시찰에 앞선 사전 교육을 통해 시찰단의 관찰을 일정 방향으로 유도하고 있는 정황이 보인다. 그런 의미에서 ‘양호한’ 노사관계는 사실(fact)이 아니라 하나의 이데올로기라고 할 수 있을 것이다.

생산성운동은 미국의 노사관계를 모델로 하여 노사협조의 이데올로기를 끌어 냈지만, 현실적인 노사협조의 수단으로서 생산성운동이 선택한 것은 미국에서는 일반적이지 않은 노사협의회제였다. 노사협의회제를 선택한 배경에는 일본에서 전후 크게 성행하였던 ‘경영협의회’와 같은 노사협의기관의 운영 경험이었다는 점, 그리고 미국에서도 사실상의 노사협회가 광범하게 이루어지고 있다는 인식이 있었다. 특히 미국에서 관찰된 인간관계론에 기초한 다양한 노사의사소통기구의 존재는 노사협의회제에서 다루어져야 할 내용으로서 간주되었다.

그렇다면, 생산성운동을 통해 선전, 보급된 미국의 노사관계는 일본의 노사

관계에 어떤 영향을 미쳤을까? 아메리카나이지제이션이 “미국 이외의 국가에서 미국에서 지배적인 생산패턴, 소비자행동, 생활양식 등의 채택”을 의미한다면 생산성운동은 노사관계에서는 오히려 비(非)아메리카나이지제이션을 가져왔다고 할 수 있을 것이다. 왜냐하면 생산성운동이 선전한 미국의 노사관계는 미국에서 일반적인 노사관계는 아니었기 때문이다. 미국의 일반적 노사관계는 노사 이해의 대립을 전제로 하는 것이며 그렇기 때문에 산업평화를 달성하기 위한 상세한 노사관계 상의 룰이 존재하는 것이다.⁸³⁾ 그러나 생산성운동은 노사가 공통의 기반에 있음을 강조하고 노사간의 협의를 중요시하여, 미국에는 일반적이지 않은 노사협의를 제를 노사협조를 위한 구체적 수단으로서 제시·보급하였다. 즉 생산성운동을 통해서 미국의 노사관계는 제도로서 일본에 도입되지는 않았으며 생산성 추진자들에게 의해 이상화된 이미지, 즉 노사협조의 이데올로기로서 영향을 주었다.

83) 점령 시기의 GHQ의 노동정책은 기본적으로 노동력상품의 집단적 매매교섭을 법인(法認)·보호함으로써 구미에서 이미 성립하고 있던 집단적 노사관계의 법체계나 관행에 그 기초를 두는 것이었다(遠藤公嗣, 『日本占領と労資関係政策の成立』, 東京大学出版会, 1989). 그런 의미에서 점령 시기의 노동정책은 일본의 노사관계의 아메리카나이지제이션을 지향하는 것이라고 할 수 있을 것이다.